

# ANALISIS CSIS

## Agenda Ekonomi-Politik Pemerintahan Baru RI Akankah Menyelesaikan Krisis?

### PENGANTAR REDAKSI

#### ARTIKEL

- Agenda Ekonomi Pemerintahan Baru RI
- Agenda Ekonomi Pemerintahan Baru
- Persoalan Pengelolaan Ekonomi Indonesia: Suatu Catatan Kecil
- Mengkaji Pengalaman Masa Lalu dan Menggagas Masa Depan: Suatu Pengantar Diskusi Mengenai Persoalan Ekonomi
- Perubahan Perspektif dalam Mencari Kebijakan Moneter: Kasus Indonesia
- Politik Indonesia Pasca SU MPR 1999

- Perkembangan dan Prospek Politik Pasca Pemilu 1999
- Politik Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid: Sebuah Refleksi Ke Depan
- Polisi Indonesia dalam Rangka Otonomi Daerah

#### DOKUMEN

- Kegiatan-kegiatan Diplomati ASEAN di Asia Pasifik 1999

#### TIMBANGAN BUKU

- Mengupas Esensi Globalisasi sebagai Sistem Internasional Pasca Perang Dingin: Pandangan Seorang Jurnalis



## Analisis CSIS

### Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



# ANALISIS CSIS

TAHUN XXVIII/1999, NO. 4

## Daftar Isi

<b>Pengantar Redaksi</b>	322
<b>Artikel</b>	
• Agenda Ekonomi Pemerintahan Baru RI <i>Pande Radja Silalahi</i>	324
• Agenda Ekonomi Pemerintahan Baru <i>A. Tony Prasetyantono</i>	337
• Persoalan Pengelolaan Ekonomi Indonesia: Suatu Catatan Kecil <i>Hadi Soesastro</i>	344
• Mengkaji Pengalaman Masa Lalu dan Menggagas Masa Depan: Suatu Pengantar Diskusi Mengenai Persoalan Ekonomi <i>Anton H. Gunawan</i>	347
• Perubahan Perspektif dalam Mencari Kebijakan Moneter: Kasus Indonesia <i>Miranda S. Goeltom</i>	355
• Politik Indonesia Pasca SU MPR 1999 <i>T.A. Legowo</i>	372
• Perkembangan dan Prospek Politik Pasca Pemilu 1999 <i>Faisal H. Basri</i>	383
• Politik Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid: Sebuah Refleksi Ke Depan <i>Bantarto Bandoro</i>	391
• Polisi Indonesia dalam Rangka Otonomi Daerah <i>Parsudi Suparlan</i>	404
<b>Dokumen</b>	
• Kegiatan-kegiatan Diplomati ASEAN di Asia Pasifik 1999 <i>Faustinus Andrea</i>	413
<b>Timbangan Buku</b>	
• Mengupas Esensi Globalisasi sebagai Sistem Internasional Pasca Perang Dingin: Pandangan Seorang Jurnalis <i>Landry Haryo Subianto</i>	425

## Pengantar Redaksi

**D**I tengah krisis ekonomi dan politik yang berkepanjangan pasca Soeharto, terbentuknya pemerintahan baru di bawah *Abdurrahman Wahid* dan *Megawati* telah memunculkan berbagai harapan. Kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi, politik, sosial maupun diplomatik yang dirancang oleh pemerintahan baru diharapkan dapat melepaskan Indonesia dari krisis. Pada penerbitan akhir tahun 1999 ini, *Analisis CSIS* memuat sembilan buah tulisan yang kesemuanya menyajikan telaah terhadap agenda-agenda baik yang telah disusun oleh pemerintahan baru, maupun agenda-agenda lain yang perlu dipertimbangkan. Saran-saran yang disampaikan dalam bentuk rekomendasi kebijakan disertai pula dengan tinjauan atas berbagai konsekuensi, tantangan maupun masalah yang mungkin akan dihadapi oleh pemerintah dalam implementasinya.

Dua tulisan pertama tentang Agenda Ekonomi Pemerintah Baru ditulis oleh *Pande Radja Silalahi* dan *A. Tony Prasetyantono*. Selain mengajukan kebijakan ekonomi yang perlu diambil oleh pemerintah untuk mengatasi krisis, tulisan-tulisan tersebut juga menekankan pentingnya kepercayaan masyarakat yang pada akhirnya akan menentukan tingkat kemampuan pemerintah dalam mengatasi ketidakpastian. Selain itu dikemukakan pula perlunya penciptaan pasar yang kondusif untuk menjalankan roda kegiatan ekonomi. Beberapa catatan bagi penanganan persoalan pengelolaan ekonomi dikemukakan oleh *Hadi Soesastro* dan *Anton H. Gunawan*. Pada intinya adalah bahwa pelaksanaan dari kebijakan pembangunan ekonomi yang telah dirumuskan perlu disertai dengan mengedepankan penadbiran dan pemberantasan sumber-sumber KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), demi memulihkan kepercayaan pasar. Dimensi lain yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya menanggulangi krisis adalah cara Indonesia melakukan pendekatan dan melaksanakan kebijakan ekonomi makro, khususnya kebijakan moneter. Dalam tulisannya, *Miranda S. Goeltom* membahas perubahan-perubahan fundamental dalam cara memandang dan mengimplementasikan kebijakan moneter yang telah diberlakukan di Indonesia.

Keterkaitan antara usaha-usaha mengakhiri krisis ekonomi dengan institusionalisasi reformasi politik di Indonesia yang ditandai oleh pelaksanaan Sidang Umum MPR dan terbentuknya kabinet persatuan nasional juga disajikan dalam penerbitan kali ini. Hal tersebut dibahas oleh *T.A. Legowo* dan *Faisal H. Basri*, yang antara lain menyoroti tentang pentingnya meningkatkan peran DPR dan masyarakat madani sebagai cerminan kedaulatan rakyat dan perlunya kejelasan arah reformasi. Persoalan yang menyangkut peran militer, otonomi maupun sikap terhadap utang luar negeri harus segera diselesaikan sebagai langkah konsolidasi dan pendalaman demokrasi.



Sebagai bagian dari sistem internasional, upaya Indonesia untuk memperbaiki kondisi internalnya tidak terlepas dari proses adaptasi dengan lingkungan eksternal yang berubah. Hal ini misalnya tercermin dari pergeseran perhatian politik luar negeri Indonesia dari negara-negara Barat pada era Soeharto ke negara-negara Asia pada era *Abdurrahman Wahid*. Beralihnya perhatian politik luar negeri Indonesia dalam rangka menata kembali posisi internasionalnya menjadi fokus analisis *Bantarto Bando*. Akhirnya dalam era reformasi yang kondusif bagi bangkitnya masyarakat madani, peran polisi sebagai penegak hukum dan pengayom masyarakat sangat diperlukan. Akan tetapi, menurut *Parsudi Suparlan*, dalam sistem pemerintahan daerah yang otonom, organisasi Polisi Indonesia tetap harus mempunyai corak lokal sesuai dengan daerahnya dan mengikuti penjenjangan dalam struktur organisasi pemerintah daerah.

Dalam terbitan kali ini juga disertakan dokumentasi kegiatan-kegiatan diplomatik ASEAN di Asia Pasifik 1999 dan sebuah timbangan buku.

Selamat Hari Natal 1999, Milenium Baru dan Hari Raya Idul Fitri 1 Syawal 1420 H.

*Desember 1999*

**REDAKSI**

# Agenda Ekonomi Pemerintahan Baru RI

*Pande Radja Silalahi*

---

*Terbentuknya pemerintahan baru yang legitimate di bawah Gus Dur dan Megawati telah membangkitkan optimisme di kalangan masyarakat dalam menanggulangi dampak krisis yang telah membuat ekonomi Indonesia menjadi terpuruk. Ada beberapa agenda yang dapat dilakukan bila Indonesia ingin segera keluar dari krisis: restrukturisasi perbankan secara cepat melalui kucuran dana segar; penerapan strategi industrialisasi sebagai bagian dari intervensi pasar secara terbatas; komitmen untuk tetap mempertahankan free floating exchange rate; dan yang tak kalah pentingnya adalah pemberantasan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) melalui penciptaan good governance dengan didukung oleh peningkatan kesejahteraan pegawai negeri.*

*Meski diyakini bahwa terbentuknya pemerintahan baru itu dapat memperkecil kalau tidak menghilangkan beban ekonomi Indonesia, tetap saja ekonomi Indonesia dihadapkan pada berbagai ketidakpastian. Kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah akan mempengaruhi kemampuan pemerintah untuk mengelola ketidakpastian itu, sehingga diharapkan ekonomi Indonesia dapat segera tumbuh dengan cepat serta kenyal menghadapi perubahan berbagai faktor.*

---

## Pendahuluan

**K**RISIS ekonomi yang melanda Indonesia sejak paruh kedua tahun 1997 menimbulkan beban yang sangat berat bagi masyarakat Indonesia. Ekonomi Indonesia yang selama lebih dari tiga dekade terakhir tumbuh dengan cepat, secara tiba-tiba pada tahun 1998 yang lalu mengalami kontraksi yang sangat dalam, yaitu tumbuh negatif lebih dari 13 persen. Indonesia yang sebelum krisis telah tergolong pada negara berpendapatan menengah, secara tidak diduga terpuruk dan sempat kembali kepada golongan negara berpendapatan rendah.

Sebagai akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan, tidak sedikit anggota ma-

sarakat yang beranggapan bahwa para pembuat kebijakan telah kehilangan akal dalam mengatasi krisis ekonomi yang melanda Indonesia. Tetapi untunglah anggapan tersebut tidak berumur panjang. Dengan berhasilnya Indonesia menciptakan pemerintahan yang *legitimate* di bawah pimpinan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) optimisme di kalangan masyarakat mulai pulih.

Dewasa ini masyarakat sangat mengharapkan pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan yang memungkinkan Indonesia segera keluar dari krisis ekonomi. Harapan tersebut hanya dapat direalisasikan bila pemerintah mengambil tindakan pemulihan ekonomi dengan tepat.

Tulisan ini akan mengutarakan agenda ekonomi yang mungkin dan tepat dilaku-



kan oleh pemerintah agar Indonesia dapat mengatasi krisis ekonomi dengan cepat dan selanjutnya menjadikan ekonomi Indonesia dapat tumbuh secara cepat serta kenyal menghadapi perubahan berbagai faktor.

## Munculnya Keraguan

Sesuai dengan ketentuan dan/atau kebiasaan yang berlaku, segera setelah terpilih sebagai pimpinan negara, Presiden menentukan pembantunya atau membentuk kabinetnya. Susunan Kabinet yang telah terbentuk dan diumumkan pada tanggal 26 Oktober 1999 dengan jelas menunjukkan bahwa Presiden mengedepankan kompromi dengan kekuatan politik utama hasil pemilihan umum. Pekatnya unsur kompromi dengan sendirinya mengurangi tajamnya pertimbangan profesionalisme dalam menentukan fungsionaris kabinet. Presiden Gus Dur tidak memberi nama secara khusus terhadap kabinetnya. Tetapi karena Presiden sendiri mengakui bahwa susunan kabinet tersebut merupakan hasil diskusi atau pembahasan Presiden dengan Ketua MPR, Ketua DPR, Wakil Presiden dan Jenderal Wiranto selaku Panglima TNI saat itu, masyarakat menyebut kabinet tersebut sebagai Kabinet Persatuan Nasional.

Reaksi positif masyarakat terhadap terpilihnya Gus Dur dan Megawati sebagai pimpinan pemerintahan ternyata tidak dapat diimbangi oleh reaksi yang muncul setelah Presiden dan Wakil Presiden mengumumkan susunan kabinetnya. Banyak anggota masyarakat yang merasa ragu akan kemampuan kabinet dan dengan mengemukakan berbagai alasan, secara khusus merasa ragu akan kemampuan tim ekonomi mengemban tugas yang sangat berat. Alasan

yang mengemuka antara lain adalah, latar belakang keahlian yang dimiliki oleh para fungsionaris di bidang ekonomi kurang sesuai dengan tugas yang diembannya.<sup>1</sup> Selain itu, karena masing-masing fungsionaris berasal dari partai yang berbeda, masyarakat menjadi bertanya-tanya, apakah tim ekonomi akan dapat bekerja secara kompak dan saling mendukung.

Seperti diketahui, masing-masing partai mempunyai visi ekonomi yang tidak identik sehingga sebagai akibatnya, besar kemungkinan akan terjadi perbedaan pendekatan dari masing-masing menteri terkait dalam memecahkan masalah ekonomi yang ada atau untuk mencapai sasaran-sasaran ekonomi yang diharapkan dapat dicapai. Dengan mempertimbangkan hal ini, dengan mudah dapat dipahami bahwa kebijakan ekonomi secara utuh dari Kabinet Persatuan Nasional tidak akan terbentuk dalam waktu yang singkat walaupun GBHN telah menentukan arah pembangunan yang harus dilakukan oleh pemerintah. Walau demikian, menyimak perkembangan berbagai faktor dalam beberapa tahun terakhir dan khususnya sejak krisis ekonomi melanda Indonesia, arah perkembangan ekonomi dapat diperkirakan dan kecenderungan interaksi bisnis yang akan terjadi dapat diproyeksikan dengan tingkat keakuratan yang relatif tinggi. Dengan demikian agenda ekonomi yang akan dilaksanakan oleh pemerintah baru adalah dalam wujud jawaban terhadap berbagai persoalan ekonomi yang belum terpe-

---

<sup>1</sup>Latar belakang pendidikan formal Menteri Keuangan, Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menko EKUIN adalah ekonomi mikro. Banyak pengamat yang mengemukakan alangkah tepat bila tim ekonomi terdiri dari orang yang mengerti ekonomi mikro dan ekonomi makro.

cahkan menurut derajat kepentingannya (skala prioritas).

la penyehatan ekonomi dilakukan dengan pendekatan penyehatan sektor finansial semata.

## Penyehatan Perbankan

Sering menjadi pertanyaan di kalangan masyarakat atau kalangan bisnis, tindakan apa saja yang perlu dilakukan oleh pemerintah baru agar ekonomi kembali sehat. Selanjutnya ditanyakan pula, apakah tepat bi-

Jawaban atas pertanyaan tersebut memang sangat sulit terutama karena masalah ekonomi yang dihadapi Indonesia sejak terjadinya krisis pada medio tahun 1997 terus berkembang ke arah yang semakin rumit dan kompleks. Sebagai akibat dari

Tabel 1

### MODAL PERBANKAN (Rp. Milyar)

	Bank Umum	Persero	BPD	BUSN	Bank Asing	Bank Camp.
1995	30.111	10.764	930	14.741	1.043	2.634
1996	37.145	13.539	1.107	18.042	1.266	3.190
1997	46.713	13.803	1.299	25.521	1.731	4.359
1998	-98.542	-25.236	1.515	-47.765	1.514	-3.083
<b>Juni 1997</b>	<b>41.398</b>	<b>13.001</b>	<b>1.153</b>	<b>22.106</b>	1.369	3.768
Juli	43.497	14.264	1.145	22.679	1.441	3.967
Agustus	43.757	13.604	1.159	23.318	1.557	4.117
September	44.785	13.370	1.204	24.374	1.659	4.178
Oktober	44.105	12.380	1.246	24.340	1.852	4.287
November	<b>44.838</b>	<b>11.780</b>	<b>1.261</b>	<b>25.535</b>	1.866	4.396
Desember	46.713	13.803	1.299	25.521	1.731	4.359
Januari 1998	53.602	17.483	1.422	27.495	2.532	4.669
Februari	50.782	16.583	1.403	25.215	2.884	4.698
Maret	44.192	14.167	1.377	22.390	2.177	4.081
April	50.311	21.389	1.216	21.036	2.673	3.997
Mei	54.850	21.271	1.332	24.621	3.040	4.587
Juni	54.370	18.541	1.350	28.179	2.178	4.121
Juli	32.944	2.215	1.347	22.939	2.406	4.038
Agustus	21.454	2.720	1.367	10.938	2.542	3.886
September	10.830	1.039	1.413	2.419	2.276	3.684
Oktober	-28.549	-17.578	1.415	-18.473	2.683	3.404
November	-43.594	-25.236	1.419	-25.330	2.520	3.033
Desember	-98.542	-25.236	1.515	-47.765	1.514	-3.083
Januari 1999	-112.887	-56.254	1.403	-56.511	2.050	-3.575
Februari	-198.019	-131.152	1.421	-64.192	233	-4.329
Maret	-244.554	-177.128	1.416	-66.854	2.085	-4.072
April	-241.051	-187.727	1.159	-54.087	1.776	-2.172
Mei	-199.645	-192.701	1.856	-8.479	1.944	-2.265
Juni	-215.718	-210.606	1.954	-10.987	1.951	1.906
Juli	-88.890	-83.891	1.942	-10.638	2.080	1.617
Agustus	-50.400	-46.343	1.925	-10.815	2.030	2.804

Sumber: BI, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia.



krisis ekonomi yang berkepanjangan tersebut, sektor industri pada umumnya beroperasi pada kapasitas yang sangat rendah, sektor perbankan dalam keadaan porak poranda, daya beli masyarakat merosot tajam terlebih bila diukur dalam valuta asing. Berhadapan dengan keadaan seperti ini maka usaha penyehatan ekonomi perlu dilakukan secara komprehensif, tidak hanya meliputi sektor finansial tetapi juga sektor lainnya.

Menyimak data perbankan pada Tabel 1-3 dengan segera dapat diketahui bahwa keadaan perbankan masih sangat parah. Pa-

da akhir bulan Agustus 1999 total dana yang berhasil dihimpun oleh seluruh Bank Umum mencapai Rp. 635.210 milyar. Tetapi pada saat yang sama jumlah seluruh kredit yang dapat disalurkan adalah Rp. 257.575 milyar (hanya sekitar 40,55 persen dari total dana yang dapat dihimpun). Kalau dilihat lebih jauh, dapat diketahui bahwa pada bank pemerintah, total dana yang berhasil dihimpun adalah Rp. 306.967 milyar, sedang kredit yang berhasil disalurkan adalah Rp. 132.241 milyar (hanya sekitar 43,08 persen dari total dana yang dapat dihimpun). Dengan keadaan seperti ini kiranya

Tabel 2

PERKEMBANGAN DANA DAN KREDIT BANK UMUM DALAM RUPIAH DAN VALUTA ASING  
(Rp. Milyar)

	Total Dana	Total Kredit	Kredit Modal Kerja	Kredit Investasi
1994	170.406	188.880	141.744	47.136
1995	214.764	234.611	175.337	59.274
1996	281.718	292.921	222.478	70.443
1997	357.613	378.134	277.399	100.735
1998	573.524	487.426	345.962	141.464
Januari 1998	469.990	511.132	363.405	147.727
Februari	446.905	480.080	345.877	134.203
Maret	452.936	476.841	344.070	132.771
April	451.008	468.715	338.663	130.052
Mei	493.870	527.455	375.091	152.364
Juni	573.801	626.465	436.960	189.505
Juli	562.902	581.650	406.888	174.762
Agustus	543.729	543.976	383.875	160.101
September	554.356	535.975	379.066	156.909
Oktober	527.551	471.368	339.454	131.914
November	546.165	469.571	337.096	132.475
Desember	573.524	487.426	345.962	141.464
Januari 1999	596.798	504.282	356.181	148.101
Februari	600.929	499.938	354.492	145.446
Maret	599.499	366.543	264.926	101.617
April	611.697	287.877	202.642	85.235
Mei	624.444	277.602	195.409	82.193
Juni	608.675	251.262	180.008	71.254
Juli	621.318	249.428	179.257	70.171
Agustus	635.210	257.575	185.443	71.132

Catatan: Tidak termasuk BPR.

Sumber: Seperti Tabel 1.

menjadi jelas bahwa bank-bank masih sangat sulit membiayai kegiatannya atau sangat sulit menciptakan keuntungan, dan selanjutnya bank-bank masih sangat sulit memberikan kredit dengan harga yang layak kepada sektor riil.

Dewasa ini sektor riil sangat membutuhkan dana agar dapat melanjutkan kegiatannya, baik sebagai Kredit Modal Kerja maupun Kredit Investasi. Jumlah dana yang dibutuhkan relatif lebih besar bila dibandingkan dengan keadaan sebelum terjadinya krisis. Hal ini antara lain disebabkan tingginya kandungan impor dari industri-industri di Indonesia di satu pihak, dan terjadinya depresiasi rupiah yang sangat besar di lain pihak. Dengan gambaran seperti ini

kiranya menjadi jelas bahwa tanpa bank yang sehat atau tanpa tersedianya dana yang memadai, sangat sulit bagi sektor riil bergerak seperti yang diharapkan. Artinya penyehatan sektor perbankan menjadi suatu keharusan agar sektor riil dapat bergerak dengan mulus.

Menyimak perkembangan berbagai faktor dapat dikatakan bahwa agar ekonomi Indonesia dapat bergerak dengan mulus atau agar Indonesia dapat dengan cepat keluar dari krisis ekonomi usaha restrukturisasi perbankan harus dilakukan dengan cepat. Penyehatan perbankan tampaknya tidak akan berhasil bila yang dilakukan hanya sebatas perbaikan pembukuan. Perbankan nasional akan dapat disehatkan kembali bila

Tabel 3

PERKEMBANGAN KOLEKTIBILITAS KREDIT  
(Rp. Milyar)

Akhir Periode	Total Kredit	Lancar	Dalam Perhatian	Kurang Lancar	Diragukan	Macet
1997	378.134	347.332 91,85%	-	10.981 2,90%	11.024 2,92%	8.797 2,33%
Maret 1998	476.841	367.061 76,98%	47.222 9,90%	33.109 6,94%	15.661 3,28%	13.788 2,89%
Juni	626.465	332.497 53,08%	113.445 18,11%	103.757 16,56%	42.633 6,81%	34.133 5,45%
September	535.975	247.088 46,10%	71.783 13,39%	103.342 19,28%	71.329 13,31%	42.434 7,92%
Oktober	471.368	206.710 43,85%	56.282 11,94%	91.490 19,41%	67.438 14,31%	49.448 10,49%
November	469.571	195.506 41,64%	53.282 11,35%	67.712 14,42%	93.987 20,02%	59.699 12,71%
Desember	487.426	178.862 36,70%	46.379 9,52%	65.754 13,49%	82.674 16,96%	113.757 23,34%
Januari 1999	504.282	163.792 32,48%	40.834 8,10%	66.783 13,24%	94.398 18,72%	138.475 27,46%
Februari	499.938	155.033 31,01%	40.288 8,06%	62.546 12,51%	92.770 18,56%	149.281 29,85%
Maret	366.543	132.819 36,24%	32.175 8,78%	36.387 9,93%	60.561 16,52%	104.601 28,54%

Catatan: Angka dengan huruf miring adalah pangsa/saham.

Sumber: Diolah dari Tabel 2.



ada kucuran dana segar kepada bank tersebut dan tanpa kucuran dana segar bank-bank akan sulit memperbaiki dirinya.

Seperti diketahui, jumlah dana yang dapat disediakan oleh pemerintah dewasa ini masih sangat terbatas sehingga oleh karenanya ambisi yang terlalu besar dalam penyelesaian perbankan harus dilupakan dulu untuk sementara. Pada saat seperti sekarang tampaknya pemilihan terhadap bank-bank tertentu yang akan dibantu harus dilakukan dengan harapan beberapa bank terpilih tersebut secara cepat dapat memfasilitasi sektor riil yang saat ini sangat membutuhkan kredit baik untuk keperluan modal kerja maupun investasi.

## Strategi Industrialisasi

Salah satu pelajaran berharga dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia adalah bahwa kita dapat mengetahui kelemahan yang melekat dan kekuatan yang dimiliki oleh ekonomi Indonesia. Memasuki era baru ini dengan yakin dapat diketahui bahwa *comparative advantage* atau *competitive advantage* Indonesia pada umumnya terletak pada kegiatan ekonomi yang memanfaatkan sumber daya alam yang melimpah dan sumber daya manusia yang juga sangat besar.<sup>2</sup> Selanjutnya, dapat juga diketahui bahwa kelemahan ekonomi Indonesia antara lain terletak pada lemahnya keterkaitan (*forward* dan *backward linkage*) antarindustri di Indonesia. Lemahnya keterkaitan industri pada gilirannya telah men-

jadikan kegiatan ekonomi Indonesia sangat tergantung pada impor. Dengan perkataan lain kandungan impor dari kegiatan ekonomi di Indonesia menjadi sangat tinggi dan kandungan impor dari produk ekspor Indonesia juga sangat tinggi.

Sungguh sangat menyedihkan, sedikitnya dalam beberapa tahun terakhir muncul dan berkembang anggapan bagi sebagian pembuat keputusan ekonomi, bahwa pasar akan menyelesaikan segala persoalan secara baik. Dalam kerangka berpikir seperti ini dianggap bahwa strategi industrialisasi tidak diperlukan. *Broad spectrum* lebih tepat untuk diterapkan dan menentukan industri-industri unggulan akan membebani perekonomian secara tidak tepat. Bagaimanapun juga, dipandang dari segi bisnis, atau ditilik dari segi keuntungan yang ditawarkan, dengan cepat dapat diketahui bahwa setiap kegiatan ekonomi atau setiap kegiatan bisnis tidak menjanjikan keuntungan yang sama atau identik.<sup>3</sup> Kegiatan-kegiatan bisnis yang menjanjikan keuntungan yang relatif lebih besar dalam kenyataannya tidak selalu otomatis menciptakan keterkaitan antarindustri nasional. Bahkan dalam banyak kejadian investor asing menggeluti bidang usaha tertentu di Indonesia dalam kerangka menciptakan keterkaitan antarindustri dari negara asal investor tersebut.

Dengan mengemukakan hal ini kiranya menjadi jelas bahwa dengan adanya perbedaan dalam pemilikan faktor produksi bila ditinjau menurut lokasi atau menurut ne-

---

<sup>2</sup>Dengan memperhatikan perkembangan berbagai komoditas yang diekspor dan diimpor, secara kasar dapat diketahui komoditas-komoditas yang dapat dijadikan sebagai andalan Indonesia.

<sup>3</sup>Untuk mengetahui secara rinci, *Statistik Industri* yang diterbitkan oleh BPS dapat dijadikan acuan. Hasil survei tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa *margin* keuntungan dari berbagai kegiatan ekonomi beraneka ragam.



gara, mekanisme pasar tanpa intervensi tertentu tidak akan mampu memberi yang terbaik bagi masyarakat suatu negara. Artinya, suatu negara dapat menciptakan manfaat optimal dari kegiatan ekonomi yang mungkin dan dapat dilakukan, bila negara tersebut dapat melakukan intervensi yang tepat terhadap bekerjanya mekanisme pasar. Khusus untuk negara berkembang, strategi industri tetap diperlukan agar negara tersebut dapat menjadikan ekonominya menjadi kenyal. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana caranya strategi industrialisasi tersebut dilaksanakan dengan meminimalkan akibat yang muncul dari adanya tindakan mempengaruhi mekanisme pasar.

Kesadaran akan kelemahan yang melekat dan kekuatan yang dimiliki oleh ekonomi Indonesia dalam perputarannya akan menciptakan keeenderungan bahwa kegiatan-kegiatan yang akan mendapat perhatian besar oleh pemerintahan baru adalah industri-industri substitusi impor, industri-industri antara, industri yang memanfaatkan sumber daya alam (agroindustri) dengan tekanan utama industri maritim.

Sungguh sangat menyedihkan bahwa sampai saat ini, Indonesia belum memanfaatkan laut yang sangat luas dan segala isinya atau potensi yang dimilikinya. Dalam era baru ini dengan jelas terlihat bahwa potensi laut hendak dimanfaatkan secara lebih baik. Untuk menjajaknya, dalam Kabinet Persatuan Nasional terdapat seorang Menteri yang secara khusus ditugaskan untuk itu, yaitu Menteri Eksplorasi Laut. Menyimak perkembangan ini, dapatlah dikatakan bahwa kegiatan bisnis yang berkaitan dengan laut akan mendapat perhatian yang lebih besar. Selama ini, sungguh sangat sering dikemukakan dengan bangga bahwa

nenek moyang orang (sebagian) Indonesia adalah pelaut. Tetapi dalam kenyataan sektor perhubungan laut menjadi penghambur devisa yang sangat besar. Perhubungan laut dikuasai oleh pihak asing sehingga setiap tahun terjadi defisit sekitar US\$4 milyar bagi Indonesia. Kalau Indonesia berkeinginan memperkenalkan perekonomiannya maka usaha memperkuat armada perhubungannya dan khusus perhubungan lautnya harus dilakukan. Dan dalam era baru ini perhatian terhadap perhubungan laut diperkirakan akan meningkat secara berarti.

### **Investasi dan *Good Governance***

Salah satu agenda penting yang sedang dilakukan oleh pemerintahan baru adalah mengusahakan para investor melakukan penanaman modal di Indonesia. Kunjungan Presiden ke beberapa negara di Asia, Amerika dan Jepang tampaknya berhasil antara lain, meyakinkan para pelaku bisnis dan/atau investor bahwa Indonesia di bawah pimpinan Presiden Gus Dur akan bersifat ramah kepada para pelaku bisnis. Komenta-komenta pihak asing terhadap langkah dan/atau tindakan Presiden sampai saat ini pada umumnya bersifat positif sehingga diperkirakan arus investasi ke Indonesia akan meningkat secara berarti. Yang menjadi pertanyaan adalah, apakah kepercayaan para investor kepada pemerintah akan dapat dipertahankan.

Beberapa analisis ekonomi memperkirakan bahwa peningkatan investasi ke Indonesia tidak akan berlangsung dengan cepat karena berbagai faktor. Salah satu faktor yang mengemuka adalah kesiapan birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada para investor tersebut. Studi-studi yang per-



Tabel 4

INDEKS *GOOD GOVERNANCE* ASIA

Perekonomian	Konsentrasi Penguasaan oleh Keluarga (%)*	Indeks Efisiensi Peradilan**	Indeks Norma Hukum***	Indeks Korupsi	Indeks <i>Good Governance</i> ***
Hongkong	34,4	10,00	8,22	8,52	8,91
Indonesia	61,7	2,50	3,98	2,15	2,88
Jepang	2,8	10,00	8,98	8,52	9,17
Korea Selatan	38,4	6,00	5,36	5,30	5,55
Malaysia	28,3	9,00	6,78	7,38	7,72
Filipina	55,1	4,75	2,73	7,92	3,47
Singapura	29,9	10,00	8,57	8,22	8,93
Taiwan	20,1	6,75	8,52	6,85	7,37
Thailand	53,5	3,25	6,25	5,18	4,89

Keterangan:

- \* Pangsa terhadap total kapitalisasi pasar yang dikuasai oleh 15 keluarga terbesar.
- \*\* Menggambarkan efisiensi dan integritas iklim hukum yang mempengaruhi iklim usaha, terutama bagi perusahaan-perusahaan asing.
- \*\*\*Rata-rata dari Indeks Efisiensi Peradilan, Indeks Norma Hukum dan Indeks Korupsi.

Sumber: Presentasi Booz-Allen & Hamilton, dalam *Kompas*, 1 Oktober 1999.

nah dilakukan menunjukkan bahwa sebelum terbentuknya pemerintahan baru, Indonesia adalah salah satu negara yang dianggap paling korup (lihat Tabel 4). Kalau demikian halnya, apakah sikap dan praktek birokrasi dalam melayani para pelaku bisnis akan berubah dengan cepat. Apakah sikap dilayani dapat berubah menjadi sikap melayani.

Ada yang menyatakan bahwa bila pimpinan memberi contoh yang baik dengan sendirinya akan diikuti oleh para bawahan. Presiden Gus Dur tampaknya menekankan pentingnya keteladanan tersebut. Dalam pertemuan dengan masyarakat Indonesia di Amerika Serikat baru-baru ini, Presiden Gus Dur menyatakan, bahwa pemberantasan korupsi harus dimulai dari atas, sedang demokrasi harus dibangun/dimulai dari bawah.

Pengalaman berbagai negara yang berhasil memberantas KKN di negaranya memberi pelajaran bahwa keteladanan dan kese-

jahteraan aparat pemerintah merupakan faktor yang sangat dominan dalam menciptakan *good governance*. Keteladanan yang dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan pegawai memungkinkan pemerintah memperlakukan hukum dengan segala sanksinya secara konsisten. Dengan cara seperti ini disiplin para pegawai pemerintah akan dapat ditingkatkan secara berkesinambungan.

Mungkin tidak berlebihan mengatakan bahwa di bawah kepemimpinan Presiden Gus Dur keteladanan memberantas KKN akan dilakukan dan akan dapat terpelihara berkat semakin kritisnya masyarakat. Kalau demikian halnya yang menjadi pertanyaan adalah, apakah hal tersebut didukung oleh hal yang kedua, yaitu peningkatan kesejahteraan pegawai negeri atau para pegawai pemerintah. Untuk mendapat gambaran yang lebih lengkap ada baiknya bila kita menelaah kecenderungan APBN dalam tahun-tahun yang akan datang.



Sebelum menjadi Presiden, Gus Dur dalam berbagai kesempatan selalu menekankan perlunya peningkatan kesejahteraan pegawai negeri. Memang sungguh sangat menyedihkan bahwa di masa Orde Baru, perhatian terhadap kesejahteraan pegawai negeri sangat tidak memadai. Hampir semua elite politik mengetahui bahwa gaji pegawai negeri dianggap relatif rendah dan dengan gaji tersebut mereka tidak dapat bekerja dengan tenang. Tetapi tuntutan keras dari partai politik dan anggota DPR agar gaji pegawai negeri disesuaikan atau agar kesejahteraan pegawai negeri diatur sedemikian rupa sehingga mereka dapat melaksanakan tugasnya dengan baik nyaris tak terdengar. Yang lebih menyedihkan adalah perbaikan nasib pegawai negeri seolah tidak direncanakan sehingga tidak terlalu mengherankan bila peningkatan gaji pegawai negeri dilakukan bila dianggap ada dana yang dianggap lebih (gaji adalah residu).

Akhir-akhir ini, masalah-masalah yang menyangkut APBN kembali mengemuka karena adanya kesadaran bahwa komposisi APBN akan sangat mempengaruhi perputaran roda perekonomian Indonesia dalam tahun-tahun mendatang. Pemerintah baru secara jelas menyadari beratnya akibat dan beban utang luar negeri Indonesia, dan dengan kesadaran tersebut pemerintah merencanakan mengatur kembali penciptaan utang baru. Tindakan yang akan ditcrapkan oleh pemerintah ini adalah sangat tepat. Namun yang menjadi masalah adalah bahwa pengurangan penciptaan utang tidak dapat dilakukan dengan mudah karena berbagai faktor.

Sampai dengan beberapa tahun dari sekarang, bunga dan cicilan utang luar negeri yang harus dibayar oleh pemerintah masih

sangat besar. Sejak tahun anggaran 1987/1988 Indonesia telah membayar bunga dan cicilan utang yang lebih besar daripada utang baru. Kalau penciptaan utang baru ditekan, berarti pemerintah harus mencari sumber lain yang memadai. Sumber penerimaan yang diperkirakan dapat dimanfaatkan adalah peningkatan penerimaan pajak dan penjualan obligasi.

Mengkaji jumlah pajak yang dapat dipungut oleh pemerintah sampai saat ini dapat dikatakan bahwa tanpa mengubah undang-undang yang berlaku peningkatan penerimaan pajak masih dapat dilakukan dengan jalan intensifikasi dan/atau peningkatan kepatuhan masyarakat membayar pajak. Namun sebelum hal ini dilaksanakan perlu dikaji lebih dalam akibat yang dapat muncul. Tindakan peningkatan penerimaan pajak harus dijaga agar tidak justru menyebabkan dunia usaha semakin sulit bangkit kembali. Artinya, kebijakan fiskal harus diterapkan secara benar dan hati-hati sesuai dengan tuntutan ekonomi.

Salah satu sumber yang dapat diandalkan di masa yang akan datang adalah penerbitan obligasi pemerintah. Dengan penerbitan obligasi tersebut, sampai tingkat-tingkat tertentu substitusi utang luar negeri dengan utang dalam negeri dapat dilaksanakan, dan selain itu, kebebasan penggunaan utang dapat direalisasikan. Namun demikian, kiranya perlu diingat bahwa dibutuhkan waktu yang relatif lama sebelum penerbitan obligasi mendapat tempat yang layak atau berhasil dengan baik. Tindakan tersebut perlu disosialisasikan terlebih dulu ke masyarakat.

Dari uraian ini kini menjadi jelas bahwa meningkatkan penerimaan pemerintah



tidak dapat dilakukan dengan mudah. Padahal, pengeluaran seperti belanja pegawai tidak dapat ditekan. Bahkan dengan adanya keinginan untuk memberantas KKN secara sistematis dan konsisten, atau untuk menciptakan *good governance*, peningkatan gaji pegawai negeri tampaknya akan menjadi keharusan. Keberhasilan pemerintah menjadikan Indonesia sebagai tempat penanaman modal yang menarik dan nyaman akan menentukan wajah ekonomi Indonesia dalam pemerintahan baru.

## Tantangan yang Menghadang

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak paruh kedua tahun 1997 selain membebani atau mewajibkan Indonesia membayar harga yang sangat mahal juga memberi pelajaran yang sangat berguna yang dapat dijadikan bekal mengarungi era baru yang telah mulai kita masuki.

Seperti kita saksikan bersama sejak medio tahun 1997 masyarakat Indonesia berada dalam situasi yang sangat tidak menentu. Hukum-hukum ekonomi dan bisnis seolah tidak dapat berjalan dan berfungsi karena dibebani oleh faktor non-ekonomi. Dalam situasi seperti ini arah pergerakan pasar menjadi sangat sulit diketahui dan diperkirakan. Sebagai akibatnya, para pelaku bisnis tidak dapat bekerja dengan baik serta berhadapan dengan risiko yang sangat besar.

Berhasilnya Indonesia menciptakan pemerintah yang *legitimate* dengan sendirinya menekan kalau tidak menghilangkan faktor non-ekonomi yang selama dua tahun terakhir membebani ekonomi Indonesia. Menciutnya atau hilangnya beban ter-

sebut menyebabkan pergerakan pasar dapat diperkirakan dengan lebih mudah, karena bobot faktor ekspektasi telah mengecil. Para pakar ekonomi yang dalam beberapa bulan terakhir dicibirkan karena proyeksinya selalu meleset, kembali berani mengemukakan proyeksi-proyeksi ekonomi. Walau demikian, kiranya perlu diingatkan bahwa era pemerintahan baru ini tetap penuh dengan ketidakpastian.

Seperti kita ketahui bersama, sebagai reaksi menghadapi terjadinya fluktuasi yang sangat besar pada nilai tukar rupiah pada pertengahan tahun 1997 yang lalu, pemerintah sejak bulan Agustus tahun 1997 telah menerapkan sistem nilai tukar mengambang (*free floating exchange rate*). Dengan menerapkan sistem ini berarti nilai tukar berubah setiap waktu bahkan mungkin setiap detik. Bagi para pelaku bisnis, perubahan nilai tukar dengan cepat apalagi bila dengan fluktuasi yang besar sangat menakutkan karena dengan keadaan seperti ini rencana bisnis menjadi sulit dibuat dan dilaksanakan. Mempertimbangkan besarnya ketidakpastian dengan penerapan sistem nilai tukar mengambang, belum lama berselang, muncul dan berkembang pendapat yang menginginkan agar Indonesia meninggalkan *free floating exchange rate* dan menerapkan *fixed exchange rate* atau *managed floating exchange rate*.

Keinginan tersebut memang mempunyai alasan yang kuat. Walau demikian, meninggalkan sistem nilai tukar yang saat ini berlaku dengan sistem lain tidak akan mudah dilakukan. Seperti diketahui, masing-masing sistem nilai tukar mempunyai kekuatan dan kelemahan dan menuntut persyaratan tertentu agar dapat diterapkan secara baik. Sistem *fixed exchange rate* misalnya, mem-



persyaratkan tersedianya cadangan devisa yang (sangat) besar supaya terhindar dari akibat negatif yang mungkin muncul. Pada saat ini, cadangan devisa yang dimiliki oleh Indonesia relatif sangat kecil sehingga menerapkan sistem *fixed exchange rate* atau *managed floating exchange rate* pada saat ini adalah kurang tepat dan sangat berbahaya.

Dengan mengemukakan hal ini berarti para pelaku bisnis harus "membiasakan diri" dengan akibat yang muncul dari diterapkannya *free floating exchange rate*. Para pelaku bisnis dituntut untuk memonitor faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tukar. Tuntutan ini tidak dapat diabaikan terutama karena berbagai faktor yang di antaranya adalah, tingginya kandungan impor dari kegiatan ekonomi di Indonesia, sangat terbukanya ekonomi Indonesia serta besarnya dana luar negeri yang dipakai oleh perusahaan-perusahaan nasional.

Kalau kita membedah kembali krisis ekonomi yang melanda Indonesia, kita akan menemukan bahwa salah satu hal yang menjadi penyebabnya adalah besarnya utang dari perusahaan-perusahaan swasta dalam valuta asing dan terhadap utang-utang tersebut tidak dilakukan perlindungan nilai (*hedging*). Tindakan *hedging* oleh para pelaku bisnis dianggap tidak penting karena risiko dengan mudah dapat diperhitungkan sebab pemerintah menerapkan *fixed exchange rate*, dan setiap tahun melalui RAPBN yang diajukan kepada DPR pemerintah secara implisit menginformasikan perkiraan nilai tukar yang akan terjadi. Selama sesedikitnya sepuluh tahun terakhir sebelum terjadinya krisis ekonomi, perkiraan nilai tukar pemerintah selalu mendekati

kenyataan, sehingga para pelaku bisnis merasa aman mengacu pada perkiraan pemerintah atau tidak merasa perlu melakukan *hedging*.

Selama pemerintahan Presiden B.J. Habibie berbagai undang-undang baru berhasil disahkan. Bahkan dalam pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie di depan Sidang Umum MPR, banyaknya undang-undang baru yang berhasil diproduksi ditonjolkan sebagai ukuran keberhasilan pemerintah. Tetapi kalau kita mempelajari undang-undang baru tersebut perasaan cemas dengan mudah akan menyelimuti kita. Betapa tidak. Beberapa undang-undang tersebut tidak sesuai dengan tuntutan pembangunan dan tidak sejalan dengan cita-cita masyarakat Indonesia.

Di antara undang-undang yang menimbulkan perasaan cemas adalah Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kalangan DPR menyatakan bahwa Undang-undang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah merupakan salah satu undang-undang terbaik yang berhasil diproduksi oleh lembaga legislatif. Tetapi kalau dikaji lebih jauh dapat dikatakan bahwa undang-undang tersebut adalah undang-undang paling buruk yang dihasilkan oleh Indonesia sejak kemerdekaannya. Sudut pandang undang-undang tersebut adalah Indonesia merupakan perjumlahan dari Kabupaten dan Propinsi. Dengan perkataan lain, Indonesia tidak dilihat sebagai kesatuan yang terdiri dari Propinsi dan Kabupaten.



Dengan sudut pandang yang salah tersebut hasil sumber daya yang ada pada daerah tertentu dialokasi sedemikian rupa sehingga dalam prosesnya akan dapat memicu terjadinya disintegrasi bangsa. Bagaimanapun juga adanya tekanan atau peluang bagi terjadinya disintegrasi bangsa akan menyita banyak energi dari pemerintahan Gus Dur.

Usaha pembangunan yang dilakukan selama pemerintahan Orde Baru telah berhasil melahirkan sejumlah kecil konglomerat. Karena lahirnya sebagian terbesar konglomerat Indonesia tidak melalui persaingan yang dianggap *fair*, atau malah melalui proses praktek KKN, kehadiran konglomerat di Indonesia pada umumnya tidak mendapat tanggapan yang positif, bahkan konglomerat sering dianggap sebagai pembawa bencana bagi perekonomian.

Tanggapan negatif terhadap konglomerat tercermin dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Ketentuan mengenai persaingan tidak sehat sesuai undang-undang ini diukur berdasarkan besarnya penguasaan pasar dan tanpa menyatakan pasar yang dimaksudkan, apakah nasional, propinsi, kabupaten atau pasar lokal. Penerapan undang-undang ini dengan sendirinya akan mempengaruhi kegiatan bisnis di Indonesia di masa yang akan datang. Oleh karena itu dapat dipastikan pemerintah akan diminta para investor khususnya yang berminat memproduksi produk-produk baru untuk memperjelas berbagai ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Tidak dapat dipungkiri, walaupun Indonesia berhasil menciptakan pertumbuhan ekonomi yang relatif sangat cepat dalam le-

bih dari tiga dasawarsa sebelum tahun 1997, masalah kepincangan belum terpecahkan secara tuntas. Kepincangan bila dilihat secara spasial pada gilirannya telah melahirkan dan memperkuat tuntutan agar potensi masing-masing daerah dimanfaatkan secara benar dan optimal. Sentralisasi pembuatan keputusan ekonomi dianggap merupakan praktek yang menghalangi daerah menggali dan memanfaatkan potensi yang dimilikinya secara efisien.

Sebagai tanggapan atas tuntutan ini, pemerintah bersama DPR telah menciptakan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku sejak 7 Mei 1999. Salah satu perihal penting dalam undang-undang tersebut adalah adanya ketentuan yang menyebutkan bahwa daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 10). Dengan ketentuan ini berarti keputusan ekonomi akan bergeser dari Jakarta ke lokasi di mana kegiatan bisnis berlangsung. Bagaimana proses akan berlangsung sampai sekarang belum jelas padahal pada umumnya daerah menjadi semakin "tidak sabar" untuk mengimplementasikan kewenangan yang sekarang dimilikinya. Peralihan kewenangan ke daerah sesuai amanat undang-undang bagi pemerintah bukan pekerjaan sederhana karena dalam perputarannya akan menimbulkan masalah administrasi dan keuangan. Menyimak perkembangan berbagai faktor dapat dikatakan bahwa akan banyak waktu dan tenaga yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk menjadikan pengalihan wewenang ke daerah berlangsung dengan baik.

## Penutup

Terbentuknya pemerintahan baru di bawah pimpinan Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarno Putri menjadikan masyarakat Indonesia merasa optimis akan masa depan ekonomi Indonesia.

Agenda ekonomi yang akan dilakukan oleh pemerintah baru adalah dalam wujud tindakan yang memungkinkan Indonesia dapat dengan segera keluar dari krisis ekonomi dan selanjutnya membuat ekonomi Indonesia menjadi kenyal terhadap pengaruh perubahan berbagai faktor.

Presiden Gus Dur tampaknya menyadari sepenuhnya tugasnya sehingga hanya dalam beberapa hari setelah terpilih sebagai Presiden, Gus Dur melakukan lawatan yang dari sudut pandang ekonomi dapat diartikan sebagai langkah memulihkan kepercayaan masyarakat internasional kepada Indonesia.

Tindakan dan/atau gebrakan yang dilakukan oleh Presiden Gus Dur selama lawatannya ke berbagai negara di Asia, Amerika Serikat dan Jepang tampaknya berhasil menumbuhkan kepercayaan masyarakat inter-

nasional kepada Indonesia sehingga diperkirakan arus modal akan mengalir ke Indonesia. Yang menjadi persoalan adalah, apakah Indonesia telah siap menerima kedatangan modal tersebut. Kesiapan tersebut akan terlihat dari kemampuan Indonesia menciptakan *good governance*, strategi industrialisasi yang tepat, pengelolaan APBN secara baik, dan kemampuan memecahkan masalah yang diperkirakan akan muncul atau akan menonjol. Masalah yang dimaksudkan adalah yang berkaitan dengan desentralisasi atau otonomi daerah yang terecipta sebagai hasil penerapan undang-undang baru yang mulai dan akan dilaksanakan.

Tereciptanya pemerintahan yang *legitimate* di bawah Gus Dur dengan sendirinya memperkecil kalau tidak menghilangkan beban non-ekonomi yang dipikul oleh ekonomi Indonesia. Walau demikian, ketidakpastian akan tetap mewarnai kehidupan ekonomi Indonesia. Sejauh mana ketidakpastian tersebut terkelola akan sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah memelihara kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan dan yang akan diterapkan oleh pemerintah.



# Agenda Ekonomi Pemerintahan Baru\*

*A. Tony Prasetyantono*

---

Krisis ekonomi di Indonesia yang dibarengi dengan krisis kredibilitas pemerintah disebabkan oleh suburnya praktek korupsi dan crony capitalism yang terus berlanjut sehingga membangkrutkan perekonomian Indonesia. Di samping itu, tiga faktor yang paling menonjol yang menjadi katalisator memburuknya perekonomian Indonesia adalah: (1) skandal Bank Bali; (2) krisis Timor Timur; dan (3) tragedi Semanggi jilid kedua. Dengan kata lain, beberapa akumulasi masalah yang muncul secara simultan telah menyebabkan setback bagi perekonomian Indonesia. Tatkala di sektor politik terjadi tindak kekerasan yang terus berulang tanpa bisa diselesaikan oleh aparat dan praktek-praktek represif terus dilakukan, maka krisis di sektor ekonomi kian menjadi-jadi. Ini membuat para pelaku ekonomi dan pemilik modal menjadi takut. Mereka merasa tidak ada jaminan stabilitas (stability), kepastian (certainty) dan keamanan fisik (security). Hal yang diperlukan sekarang adalah, bagaimana keluar dari krisis ini dan membangun kembali puing-puing perekonomian Indonesia, dengan cara mengundang kembali dana dari para pemilik modal yang kini berada di luar negeri. Dengan kata lain, upaya untuk keluar dari krisis ini pada dasarnya memerlukan prasyarat besar berupa suatu penciptaan sentimen pasar yang kondusif untuk menjalankan roda kegiatan ekonomi

---

## Krisis Kredibilitas

**S** UNGGUH memprihatinkan, bahwa perekonomian Indonesia kini telah kembali berada di tepi jurang krisis jilid kedua. Beberapa akumulasi masalah yang muncul secara simultan, telah menyebabkan *setback* pada dua indikator yang sebenarnya sedang membaik. Kurs rupiah kembali terpuruk ke angka Rp 8.800,00 per dolar, sementara indeks harga saham meluncur ke angka 517. Padahal sebelumnya, ketika persepsi atau sentimen positif ber-

hasil dihembuskan oleh sukses Pemilu, rupiah menguat hingga Rp 6.700,00 per dolar, dan indeks harga saham pernah menyentuh 712.

Tiga faktor yang paling menonjol yang menyebabkan potensi krisis jilid kedua itu, yakni skandal Bank Bali, krisis Timor Timur, dan jatuhnya korban karena diterjang peluru aparat dalam demo menolak UU PKB, sebenarnya merupakan isu-isu "lama" (meski kemasannya baru), yang pernah terjadi sebelumnya. Maksudnya, kita sesungguhnya sudah praktis sama-sama memahami, bahwa persoalan-persoalan itulah yang telah membangkrutkan perekonomian Indonesia ke dasar jurang krisis selama ini.

---

\* Disampaikan pada Seminar Sehari *Agenda Ekonomi dan Politik Pemerintahan Baru*, yang diselenggarakan oleh *Harian Bisnis Indonesia*, di Jakarta, 28 September 1999.



Tetapi herannya, mengapa persoalan yang sama masih saja terulang lagi? Tidakkah kita mempunyai cukup kebijakan, akal sehat, atau logika elementer sekalipun, untuk belajar dari pengalaman masa lalu, sehingga tidak perlu sampai mengulang kesalahan yang sama? Sepertinya kita melupakan pepatah lama yang dulu diajarkan di sekolah dasar: "hanya keledai yang terantuk pada batu sandungan yang sama".

Dengan cara pengungkapan lain, penulis merasa perlu sekali lagi mengutip pernyataan Booth (1999): "ilmu ekonomi dan para ekonom perlu (harus) belajar banyak dari sejarah, melebihi kebutuhan disiplin ilmu sejarah dan para sejarawan mempelajari ekonomi". Pendeknya, kita harus belajar dari sejarah, belajar dari masa lalu. Mengapa ekonomi Indonesia terbenam dalam krisis yang parah dan panjang? Mengapa kita masih sangat sulit keluar dari krisis, dan mutlak memerlukan bantuan IMF dan Bank Dunia, padahal Thailand kini sudah dinyatakan tidak lagi memerlukan injeksi dana IMF? Secara keseluruhan, perekonomian dunia juga menunjukkan tanda-tanda membaik, seperti disimpulkan oleh laporan IMF (*World Economic Outlook 1999*) dan pertemuan tujuh negara industri maju (G-7) di Washington (25/9/1999), tetapi kenapa ekonomi Indonesia justru menunjukkan indikasi sebaliknya?

## Utang Luar Negeri

Utang luar negeri merupakan faktor kritis dalam upaya pemulihan ekonomi Indonesia. Jika faktor ini tidak dapat diatasi, maka krisis berikutnya akan kembali mengancam. Contohnya, Meksiko yang pernah terkena krisis 1984, ternyata harus mengu-

lang krisis pada 1995. Brasil juga sama saja. Setelah krisis 1984, mereka sekarang juga menghadapi krisis berikutnya, yang butuh bantuan IMF sebesar US\$30 milyar.

Soal kemungkinan mendapatkan pengampunan utang luar negeri (*debt forgiveness*), banyak LSM domestik yang mengusulkan, agar pemerintah Indonesia sebaiknya mengajukan permohonan pengampunan atau pemutihan utang. Bisakah? Pemerintah tampaknya tidak sependapat. Negara-negara Afrika yang sangat miskin memang pernah sukses dalam meminta pemutihan sebagian utangnya, namun itu terjadi karena status mereka yang termasuk *highly indebted poor country*. Padahal, Indonesia tidaklah termasuk kategori itu, bahkan suatu saat pernah dianggap sebagai *the next Asian tigers*! Memang, pengalaman sebelumnya juga menunjukkan, bahwa negara donor akan lebih mudah "memaafkan" utang negara-negara yang teramat miskin seperti di Afrika, yang pendapatan per kapitanya cuma US\$100 atau US\$200. Padahal, pendapatan per kapita Indonesia sebelum krisis adalah US\$1.000 dan sekarang masih sekitar US\$700 (dengan asumsi rupiah cenderung menguat dan stabil). Lalu, bagaimana peluang kita untuk mendapatkan pengampunan?

Hiruk-pikuk mengenai isu utang ini sebenarnya merupakan pengulangan krisis serupa yang pernah meledak di Amerika Latin pada 1982-1983.<sup>1</sup> Mereka tidak bisa membayar utang, karena suku bunga internasional tiba-tiba naik, sebagai dampak pengetatan likuiditas Amerika oleh Ketua

<sup>1</sup>Uraian panjang lebar mengenai persoalan utang luar negeri negara-negara berkembang ini dapat di-rujuk dari Corbridge (1993).



Bank Sentral AS Paul Volcker, untuk memerangi inflasi. Akibatnya, tambahan beban bunga yang harus dibayar (*unanticipated interest payments*) melonjak sampai dengan US\$41 milyar. Pada Juli 1985, Presiden Peru Alan Garcia *ngambek* tidak mau membayar utang. Secara sepihak, Peru hanya mau membayar utang maksimal ekuivalen dengan 10 persen ekspor setahun. *Deadlock* ini dicoba diakhiri. Menteri Keuangan Amerika James Baker membuka inisiatif baru di Seoul, Oktober 1985. Intinya, negara-negara debitor perlu didorong kinerja ekonominya. Caranya, mereka perlu mendapat tambahan utang sehingga perekonomiannya tumbuh, neraca pembayarannya membaik, dan selanjutnya dapat membayar utang. Baker sudah mendaftar 17 negara yang dianggap layak masuk skemanya (*Baker Plan*): Argentina, Bolivia, Brasil, Cile, Kolombia, Kosta Rika, Pantai Gading, Ekuador, Jamaika, Meksiko, Maroko, Nigeria, Peru, Filipina, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia. Usulan ini ternyata dianggap belum cukup baik oleh Menkeu AS pengganti Baker, yaitu Nicholas Brady. Pada 1988 dan 1989, di Toronto, Brady mengumumkan inisiatif baru (*Brady Plan*). Intinya, utang negara-negara debitor itu harus diputihkan sebagian, serta dilanjutkannya upaya penjadwalan kembali pembayaran utang. Berbagai inisiatif atau skema baru tersebut pada intinya sejalan dengan usulan beberapa ekonom AS terkemuka, yang diwakili oleh Anne O. Krueger, Robert Heller, dan Stanley Fischer,<sup>2</sup> mengenai perlunya berbagi beban (*sharing the burden*) di antara debitor dengan kreditor.

Hasilnya, negara-negara debitor mencapai kesepakatan dengan kreditor dalam penyelesaian utang swasta (*private debts*). Skema yang paling banyak ditetapkan adalah pola konversi *debt-equity swaps*, atau mengubah status utang (*debt*) menjadi kepemilikan (*equity*). Sedangkan dalam kasus utang pemerintah (*official debts*), perundingan dilakukan melalui Paris Club. Utang pemerintah dari negara-negara Afrika banyak yang diampuni. Mereka ini umumnya termasuk kategori negara miskin yang utangnya banyak (*severely indebted low income*). Secara absolut, sebenarnya utang mereka tidaklah besar. Pada akhir 1989 misalnya, seluruh utang negara-negara Afrika sub-Sahara tercatat US\$147 milyar, atau masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan negara-negara Amerika Latin dan Karibia sejumlah US\$442 milyar. Namun secara relatif, atau dibandingkan dengan skala ekonomi dan daya bayarnya, utang Afrika jelas lebih parah. Rasio utang total terhadap PNB (Produk Nasional Bruto) Afrika tercatat 98,3 persen, dibandingkan Amerika Latin yang "hanya" 46,7 persen. Artinya, utang Afrika sama dengan produk nasional brutonya dalam setahun! Dalam ukuran lain, utang total itu jumlahnya tiga kali lipat (300 persen) terhadap nilai eksportnya.

Dalam keadaan demikian, memang tidak ada pilihan lain bagi negara-negara Afrika, untuk masuk dalam skema Brady dan maju berunding di Paris Club, 1989-1990. Waktu itu dimunculkan tiga pilihan. Opsi A, utang "didiskon" atau dihilangkan sepertiga. Opsi B, *maturity* atau jatuh tempo diperpanjang sampai 25 tahun. Opsi C, pemangkasan suku bunga. Sebagian besar kreditor tentu saja memilih opsi B dan

<sup>2</sup>Ketiganya menulis masalah pembagian beban di antara para debitor, kreditor, dan lembaga multilateral, di *American Economic Review*, 1987.



C, kecuali Perancis, Finlandia dan Swedia yang dapat menyetujui opsi A. Pertanyaannya sekarang, layakkah Indonesia diperlakukan seperti negara-negara Afrika itu? Utang Indonesia sekarang sekitar US\$140 milyar (utang pemerintah US\$67 milyar, sisanya swasta). Jumlah ini termasuk besar, baik secara absolut maupun relatif. Angka itu kira-kira setara dengan PNB kita sekarang (rasionya 100 persen). Artinya, dalam hitungan relatif, posisi Indonesia sesungguhnya tidak berbeda dengan Afrika, yang utang totalnya sama besar dengan PNB-nya.

Selain opsi A, B, dan C, kita pun memerlukan opsi lain (D), misalnya penghapusan bunga. Argumennya, utang yang kita terima dari CGI dan IGGI selama ini, sebagian besar berupa proyek, yang dibelanjakan kembali ke negara donor. Jadi, negara-negara donor atau kreditor itu juga telah menerima manfaat dari paket proyek utang pemerintah itu. Jadi, adalah logis bila mereka juga ikut menanggung bebannya, misalnya dengan membantu memutihkan bunganya. Kini kita memang sedang berayun-ayun dalam pendulum skema Baker dan Brady. Kita masih memerlukan utang baru untuk mendorong perekonomian (Baker), namun kita juga sangat membutuhkan skema kongkret untuk meringankan beban pembayaran utang (Brady). Satu hal lagi, bahwa faktor nonteknis ekonomis berupa pemerintahan yang bersih dan simpatik kelak, juga merupakan modal penting dalam rangka lobi ini. Jangan lupa, dalam kasus Filipina, pemerintahan yang berhasil menarik simpati dunia di zaman Corason Aquino dan Fidel Ramos, juga pernah mendapat pemutihan utang dari Jepang. Jumlahnya memang tidak terlalu be-

sar, "cuma" sekitar US\$2 milyar, tetapi jelas tidak bisa diabaikan.

## Kondisi Eksternal

Melemahnya kurs dolar Amerika sampai ke angka 104 yen per dolar (15/9/1999), sebelum kemudian sedikit mengalami *rebound* menjadi 106,945 (17/9/1999), merupakan fenomena yang sangat menarik diamati. Bahwa dolar akan cenderung melemah, sebenarnya sudah dapat diantisipasi sebelumnya, karena Federal Reserve (Fed) pada periode sebelumnya sempat *getol* menurunkan suku bunga diskonto.

Namun bahwa kemudian penurunan kurs dolar baru benar-benar terjadi sekarang dengan percepatan yang sedemikian tinggi, tentu hal ini menimbulkan tanda tanya. Lebih-lebih lagi, belakangan ini otoritas moneter Amerika justru sedang berhasrat untuk menaikkan lagi suku bunganya untuk menghindari inflasi. Berdasarkan teori, ketika suku bunga Amerika meningkat lagi seperti sekarang, kurs dolar seharusnya cenderung akan menguat, bukannya malah melemah.

Terus terang, tidak mudah untuk menjelaskan fenomena ini. Di satu sisi, dolar terbukti melemah. Biasanya, melemahnya dolar bisa menjadi pertanda bahwa keyakinan (*confidence*) masyarakat terhadap kinerja perekonomian Amerika sedang memburuk (sentimen negatif). Namun di sisi lain, indeks harga saham di *Wall Street* ternyata masih cukup tinggi, berada pada angka 10.821 (17/9/1999). Berarti di sini terdapat perbedaan arah di antara kedua pasar (pasar uang dan pasar modal). Di pasar uang timbul pesimisme (kurs dolar me-



lemah), sedangkan di pasar modal justru muncul gairah optimisme (harga saham cenderung menguat). Kalau begitu, arah mana yang bisa kita percayai?

Perdebatan atau pertanyaan mengenai hal ini rasanya tidak bisa segera menemukan jawaban yang memuaskan. Menurut penulis, kita masih harus menunggu sampai beberapa hari atau bahkan beberapa pekan ke depan, apakah *trend* yang sekarang sedang terjadi ini masih akan berlanjut, ataukah hanya sekadar anomali yang bersifat sementara? Jangan-jangan, kejadian (*event*) ini merupakan *shock* yang hanya muncul sesaat saja, atau dalam statistik menjadi semacam *outlier*, sebelum kelak terkoreksi lagi ke jalur yang benar?

Pengalaman di masa lalu menunjukkan, bahwa tarik-menarik antara dolar dengan yen selalu terjadi secara sengit, dan sering saling mengoreksi. Sebagai contoh, yen pernah begitu kuat pada tahun 1995, hingga menembus kurs 79 yen per dolar. Tanpa harus pusing memikirkan mengapa hal ini bisa terjadi, secara sederhana dapat langsung dideteksi, bahwa kurs itu pasti *overshooting*. Di satu pihak yen dihargai terlalu mahal, sementara di pihak yang lain dolar menjadi terlalu murah. Ini jelas tidak masuk akal dan harus segera dikoreksi. Maka perlahan-lahan kurs pun mengalami koreksi, baik karena tekanan alamiah maupun melalui intervensi oleh kedua bank sentral (Fed dan Bank of Japan).

Sementara itu, tahun ini kita juga sempat menyaksikan, betapa kuatnya dolar, yang sempat bertengger di angka 140-an yen. Ini juga tidak masuk akal. Sebab, seberapa besarnya pun tingkat optimisme perekonomian Amerika, dan sebaliknya sejelek

apa pun persepsi pasar terhadap perekonomian Jepang, angka itu tetap tidak logis. Dolar terlalu kuat dan yen terlalu murah. Cepat atau lambat, kurs pasti akan bergerak ke keseimbangan yang lebih *reasonable*, yakni kurs dolar yang lebih rendah.

Dalam kasus sekarang, ketika dolar terpuruk sedemikian lemahnya (104 yen per dolar), penulis yakin ini juga bukan merupakan keseimbangan yang sehat. Dolar seyogyanya lebih kuat, sebaliknya yen seharusnya menjadi lebih lemah. Kalau angka itu bertahan, penulis khawatir justru perekonomian Jepang akan menanggung risiko jelek karena yen-nya *overvalued* (terlalu mahal). Kalau perekonomian Jepang sampai bermasalah, otomatis dampaknya pasti segera mengimbas ke Indonesia! Ingat, dalam situasi krisis ekonomi di kawasan mana pun yang pernah ada di dunia ini, selalu diperlukan adanya negara yang berperan sebagai lokomotif untuk mengeluarkan diri dari kubangan krisis.

Ketika Amerika Latin terkena krisis ekonomi pada medio 1980-an misalnya, Amerika Serikat berperan sebagai lokomotif yang menarik gerbong-gerbong yang berisi Meksiko, Brasil, dan Argentina. Kini, tatkala krisis ekonomi melanda Asia (Indonesia, Korea Selatan dan Thailand), para gerbong itu tidak mempunyai banyak pilihan, kecuali berharap adanya tarikan yang kuat dari lokomotif yang bernama Jepang. Oleh karena itu, kita sungguh sangat berkepentingan terhadap kesehatan perekonomian Jepang. Jadi, tidak ada alasan bagi kita untuk *happy* atau *enjoy* menyaksikan yen terus menguat terhadap dolar.

Penulis yakin, bahwa Jepang dan Amerika juga sama-sama tidak *satisfied* de-



ngan keseimbangan dolar-yen yang terjadi saat ini. Oleh karena itu, mereka pasti akan segera melakukan intervensi pasar untuk mengoreksi kurs yen yang terlalu kuat (yendaka) ini. Caranya bisa berupa kombinasi antara kenaikan suku bunga di Amerika dan pembelian dolar dengan yen oleh Bank of Japan. Langkah simultan ini, menurut penulis, dapat mengembalikan ekuilibrium dolar-yen menjadi lebih masuk akal dan sehat bagi kedua negara. Kalau keduanya sehat, mudah-mudahan mereka bisa menjadi lokomotif yang dapat menarik "gerbong mogok" yang bernama perekonomian Indonesia ini.

## Keluar dari Krisis

Terus terang saja, kalau mau jujur, sebagian besar ekonom (termasuk yang kaliber berat seperti Deputy Direktur Pelaksana IMF Stanley Fischer), benar-benar *puyeng* menghadapi krisis ekonomi Indonesia. Bagaimana tidak frustrasi, jika banyak jurus dan ramuan telah dikeluarkan untuk mengobati penyakit ekonomi Indonesia, tetapi tidak sembuh juga. Bayangkan, upaya pengetatan sektor moneter yang seketat-ketatnya, bahkan suku bunga SBI (Sertifikat Bank Indonesia) pernah dinaikkan sampai 60-70 persen, tidak juga mampu mengangkat kurs rupiah. Rupiah tetap terpuruk di angka yang mencengangkan di atas Rp 10.000,00 per dolar, bahkan pernah menyentuh Rp 17.000,00 pada Januari 1999. Bagaimana hal ini bisa terjadi?

Biarpun suku bunga domestik 70 persen (atau bahkan lebih tinggi sekalipun), fakta telah membuktikan, bahwa hal itu tidak mampu menahan niat para pemilik modal untuk mengenyahkan uangnya jauh-

jauh dari Indonesia. Pelarian modal (*capital flight*) yang terjadi selama periode krisis 1997-1999, tercatat US\$80 milyar. Ini jelas jumlah yang sangat besar dan sungguh fantastis. Bandingkan dengan komitmen IMF untuk mereparasi perekonomian Indonesia, yang nilainya hanya sekitar US\$43 milyar -- itu pun baru akan dicairkan secara diangsur selama lima tahun. Betapa lamanya! Pada saat ini, komitmen IMF yang sudah dicairkan baru sekitar US\$10 milyar saja.

Dengan kata lain, jika saja kita mampu menahan para pemilik modal itu agar tidak melarikan dananya ke luar negeri, dana dari IMF sebenarnya tidak perlu lagi kita tunggu-tunggu kedatangannya. Dari gambaran singkat mengenai peta krisis ekonomi Indonesia tersebut, penulis ingin menegaskan kembali, bahwa upaya untuk keluar dari krisis ini, pada dasarnya memerlukan prasyarat besar berupa penciptaan "suasana hati" (baca: persepsi atau sentimen pasar) yang kondusif untuk menjalankan kegiatan ekonomi.

Kalau *condusiveness* itu dapat diwujudkan, maka sebenarnya upaya-upaya untuk menahan terjadinya *capital flight* sudah tidak terlalu diperlukan lagi. Justru modal yang sebelumnya lari ke luar negeri itu otomatis akan kembali lagi masuk ke Indonesia. Sayangnya, sebelum prakondisi tersebut dapat diciptakan, perekonomian Indonesia ditikam oleh dua peristiwa secara simultan: skandal Bank Bali dan huru-hara biadab di Timor Timur.

Skandal Bank Bali misalnya, sudah sangat jelas melibatkan *all the president's men*, atau sekumpulan orang yang sangat dekat atau berada pada lingkaran kecil pre-



siden Habibie. Skandal ini menjadi sangat penting, karena menyangkut dua hal. *Pertama*, secara politis isu ini menyangkut pertarungan kredibilitas pemerintahan Habibie. *Kedua*, secara ekonomi, bocornya duit Bank Bali sejumlah Rp 546 milyar untuk suatu "keperluan yang tidak jelas" tersebut, akan menyebabkan kian suramnya prospek program rekapitalisasi. Karena ada sejumlah dana yang hilang dari laci Bank Bali, maka biaya rekapitalisasi bank ini tiba-tiba meningkat.

Kalau modus ini dibiarkan begitu saja, bisa saja kasus yang sama akan segera (atau bahkan sudah) menimpa bank-bank yang lain. Selanjutnya, dana yang diperlukan untuk rekapitalisasi perbankan kita menjadi semakin besar. Lalu, duitnya dari mana? Semula, program rekapitalisasi seluruh perbankan nasional memerlukan dana Rp 350-an trilyun. Duit sebanyak itu dikumpulkan dari menerbitkan obligasi pemerintah. Bunga obligasi itu ditanggung oleh APBN. Jadi, itu duit rakyat, karena jelas-jelas tercantum dalam APBN pada pos "restrukturisasi perbankan" senilai Rp 35 trilyun.

Jika dana rekapitalisasi itu membengkak, artinya pos bunga obligasi yang harus ditanggung APBN juga ikut meningkat. Berarti pula, beban rakyat untuk mengongkosi rekapitalisasi menjadi semakin berat. Oleh karena itu, wajar saja jika rakyat bisa ngamuk jika skandal Bank Bali dicoba untuk ditutup-tutupi (*cover up*) oleh para elite pejabat.

Di sisi lain, skandal Bank Bali juga memunculkan masalah dengan tertunda-

nya aliran dana dari Bank Dunia dan IMF, yang mestinya dapat mendukung pendanaan APBN dan memperkuat posisi cadangan devisa. Kalau dana itu tidak datang, maka lengkaplah sudah penderitaan kita. Indonesia akan kembali terperosok ke jurang krisis ekonomi yang sama! Pendeknya, *multiplier effect* dari skandal Bank Bali ini akan menjadi mata rantai panjang dan ongkosnya mahal.

Oleh karena itu, sungguh naif dan sia-sia saja jika kita hendak mereparasi perekonomian Indonesia hanya dengan instrumen ekonomi semata, sebelum kita menyelesaikan atau memenuhi prakondisi yang dibutuhkan, berupa penciptaan iklim yang kondusif. *Conduciveness* itu berarti sejumlah agenda panjang nonekonomi yang selama ini sudah banyak didaftar oleh para pengamat. Sederet agenda nonekonomi itu adalah penyelesaian: (1) skandal Bank Bali secara adil dan transparan; (2) kasus Timor Timur secara damai; (3) kasus KKN Soeharto *and his gang*; serta (4) kasus-kasus HAM lainnya yang bertumpuk-tumpuk sejak Soeharto berkuasa.

Betapa sulit dan mahalnya upaya mengembalikan kredibilitas pemerintah yang sudah terlanjur berantakan seperti ini.

#### KEPUSTAKAAN

- Booth, Anne. 1999. *The Crisis of 1997-1999 and the Way Out: What are the Lessons of History?*, makalah dalam Konferensi The Modern Economic History of Indonesia, Fakultas Sastra UGM, 26-28 Juli.
- Corbridge, Stuart. 1993. *Debt and Development*, Blackwell, Oxford & Cambridge



# Persoalan Pengelolaan Ekonomi Indonesia: Suatu Catatan Kecil

*Hadi Soesastro*

---

*Pola pengelolaan ekonomi merupakan masalah yang sangat penting bagi pemerintah sekarang ini. Pengalaman telah menunjukkan bahwa walaupun strategi dan kebijakan pembangunan ekonomi telah dirumuskan secara baik, namun apabila pelaksanaannya penuh dengan penyimpangan dan penyalahgunaan maka hasil yang diperoleh akan jauh dari harapan. Oleh karena itu pemerintah perlu meletakkan agenda nasional utama dengan mengedepankan penadbiran (governance) yang ditangani secara terus-menerus dan transparan guna menghilangkan sumber-sumber dan kesempatan bagi KKN. Arah kebijakan ini merupakan satu pilihan politik yang tepat agar Indonesia dapat segera keluar dari tekanan krisis ekonomi.*

---

**D**ENGAN terpilihnya Gus Dur sebagai Presiden RI, sangat mungkin Konsep Pembangunan Ekonomi Indonesia Pasca Pemilu 1999, yang disusun oleh Lembaga Perekonomian Nahdlatul Ulama (LPNU) dan diterbitkan pada tanggal 29 Juni 1999, akan dipergunakan sebagai salah satu acuan pokok oleh pemerintah yang baru. Konsep tentang pemulihan ekonomi yang merupakan lampiran Pidato Politik Megawati pada tanggal 29 Juli 1999 juga akan dipergunakan sebagai acuan. Ditambah dengan GBHN hasil MPR 1999 ini, maka sebenarnya pemerintah yang baru ini tidak akan kekurangan konsep baik untuk mengatasi permasalahan ekonomi dalam jangka pendek maupun untuk pembangunan ekonomi dalam jangka menengah/panjang.

Agenda ekonomi jangka pendek untuk mengatasi krisis ekonomi, seperti yang disarankan oleh LPNU, meliputi upaya melakukan restrukturisasi pinjaman luar negeri swasta, menggerakkan kembali sektor riil, membantu golongan masyarakat yang ter-bawah/paling miskin, mengundang masuknya penanam modal asing, mendorong ekspor secara habis-habisan, serta melakukan penyehatan APBN. Dalam Pidato Politik Megawati, dan kembali disebutkan dalam pidatonya setelah disumpah menjadi Wakil Presiden, masalah penegakan hukum mendapat tekanan sebagai prasyarat memulihkan kembali kepercayaan, yang merupakan faktor utama bagi pemulihan kembali perekonomian nasional. Agenda ekonomi jangka menengah/panjang LPNU menekankan pada pembangunan perekonomian yang ber-



daya saing, mandiri dan berkeadilan. GBHN 1999 juga menekankan pada peningkatan daya saing serta aspek keadilan.

Di atas kertas, dan dari segi konsep, tampaknya tidak akan ada banyak kontroversi tentang arah dan garis besar pembangunan ekonomi, kecuali dalam bidang fiskal. Kritik utama terhadap konsep yang diajukan oleh LPNU adalah kecenderungan untuk menggunakan (dan "mengobral") insentif fiskal untuk beberapa tujuan tertentu, termasuk menarik masuk penanam modal asing. Selain salah sebagai prinsip, pada waktu disusun mungkin belum disadari bahwa Indonesia akan mengalami krisis fiskal yang berat untuk beberapa tahun mendatang. Dalam hubungan ini segera diperlukan rumusan baru bagi kebijakan fiskal (APBN). Dalam lampiran Pidato Politik Megawati mulai disadari bahwa persoalan ini akan mengharuskan kita membuat pilihan-pilihan (*trade-off*) yang tidak mudah. PDI-P menganjurkan untuk menerapkan prinsip kemandirian dengan melakukan pengurangan dalam pinjaman luar negeri, dan sebagai konsekuensinya bersedia mengurangi pengeluaran pembangunan dan mengarahkannya pada beberapa sektor terpenting saja. Dalam jangka pendek diusulkan untuk melakukan restrukturisasi utang luar negeri pemerintah. Dalam jangka menengah diupayakan memobilisasi sumber-sumber ekonomi dalam negeri sendiri. Arah kebijakan ini merupakan satu pilihan politik. Utang pemerintah yang sudah begitu besar dewasa ini membuat pilihan ini menarik. Tetapi ini bukan pilihan satu-satunya. Sangat mungkin, dalam jangka pendek/menengah pemerintah masih perlu melakukan pinjaman luar negeri dalam jumlah yang tidak kecil. Bila demikian, masalah yang

paling pokok adalah penggunaan yang tepat dari utang tersebut. Melanjutkan proses berutang ini menuntut adanya kepercayaan terhadap pemerintah dan prospek ekonomi Indonesia, konsistensi dan disiplin tinggi dalam kebijakan dan dihilangkannya distorsi-distorsi dalam ekonomi. Dalam hubungan ini masalah pengelolaan ekonomi merupakan masalah yang sangat penting.

Catatan kecil ini mengetengahkan pemikiran mengenai pola pengelolaan ekonomi Indonesia yang dapat menghindarkan berulangnya praktek-praktek yang berkembang semasa pemerintahan Soeharto dan Habibie, yaitu KKN. Dengan perkataan lain, yang diutarakan di sini adalah suatu pola pengelolaan ekonomi yang *kebal* terhadap KKN.

Persoalan ini diangkat sebagai masalah pokok oleh karena pengalaman telah menunjukkan bahwa walaupun di atas kertas dapat dirumuskan strategi dan kebijakan pembangunan ekonomi yang baik, tetapi jika pelaksanaannya penuh dengan penyimpangan dan penyalahgunaan maka hasil yang diperoleh akan sangat jauh dari yang diharapkan. Pengalaman lainnya adalah bahwa memberantas KKN bukan hal yang mudah. Selain karena praktek-praktek itu sudah sedemikian mengakar, tidaklah gampang untuk melakukan reformasi dalam bidang hukum yang sudah demikian rusak. Oleh karenanya yang perlu segera dilakukan adalah **menghilangkan sumber-sumber dan kesempatan** bagi KKN. Salah satu sumber utama adalah **kebijakan pemerintah, intervensi dan aktivisme pemerintah dalam bidang ekonomi**.

Bersamaan dengan ini, masalah penadbiran (*governance*) harus ditangani untuk terus-menerus meningkatkan transparansi,



tanggung-gugat (*accountability*), dan efisiensi. Ini sudah tidak bisa ditawar-tawar lagi dan penadbiran harus menjadi salah satu agenda nasional yang utama. Masalah ini juga bukan hanya dirumuskan di atas kertas tetapi harus segera dilaksanakan dalam setiap kegiatan ekonomi pemerintahan, mulai dari penyusunan DIP (daftar isian proyek) yang harus transparan dan dapat dibaca oleh siapa saja. Dengan cara ini dapat dikurangi atau dihilangkan sumber-sumber dan kesempatan bagi KKN.

Tetapi selain perbaikan struktural-institusional ini, yang perlu diupayakan adalah menghilangkan sumber-sumber KKN yang bersifat sistemik yang bersumber dari berbagai kebijakan, seperti kebijakan perdagangan dan industri. Justru penerapan kebijakan perdagangan dan industri seringkali menciptakan distorsi-distorsi yang memperlemah (bukan memperkuat) sendi-sendi perekonomian nasional. Ini karena biaya dari penyimpangan itu tidak diketahui, atau sengaja disembunyikan, dan kebijakan, intervensi dan aktivisme pemerintah disalahgunakan dan menjadi sumber pemburuan rente.

Kebijakan industri yang bersifat selektif tidak diperlukan. Kebijakan yang bersifat umum (seperti perbaikan prasarana) untuk menunjang kegiatan industri dapat diterapkan, tetapi kebijakan serupa ini harus bersifat netral. Artinya, tidak memberikan perlakuan khusus atau memanjakan ke-

giatan/sektor tertentu. Kebijakan perdagangan dengan menetapkan tarif impor (atau ekspor) secara selektif, yang memang menciptakan distorsi, juga seringkali menjadi tameng bagi kelompok *vested-interest* atas nama memperkuat kemampuan nasional. Kalau kita memang belum bisa atau mau menerapkan kebijakan perdagangan yang sepenuhnya terbuka, maka kebijakan tarif yang dapat diterapkan adalah yang bersifat netral, yaitu tarif 5 atau 10 persen *across-the board* yang berangsur-angsur diturunkan secara menyeluruh dan "diikat" di WTO. Bahkan dengan kebijakan seperti ini, kita mungkin bisa memulai dengan tarif 12 persen pada tahun 2000 (tarif rata-rata sekarang) dan menurunkannya menjadi 2 persen pada tahun 2015.

Dengan menerapkan kebijakan serupa ini peran pemerintah dalam perdagangan dan industri akan jauh berkurang. Aktivisme pemerintah sebaiknya berpindah ke bidang-bidang lain, khususnya pendidikan dan upaya peningkatan sumber daya manusia. Ini pun tidak perlu dilakukan sendiri oleh pemerintah. Berbagai kegiatan pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan secara luas dan meluas dapat diserahkan kepada kegiatan swasta bersifat laba atau nir-laba, dengan melibatkan LSM atau kegiatan lainnya, secara kompetitif, bertanggung-gugat, dan transparan.

Inilah arah pengelolaan ekonomi yang paling tepat bagi Indonesia.



# Mengkaji Pengalaman Masa Lalu dan Menggagas Masa Depan: Suatu Pengantar Diskusi Mengenai Persoalan Ekonomi

Anton H. Gunawan

---

*Ada tiga pilar utama yang menopang pembangunan ekonomi Indonesia di masa Orde Baru, yaitu kebijakan anggaran berimbang, pembukaan ekonomi Indonesia bagi arus modal asing, dan kebijakan lalu lintas devisa bebas. Namun dua kebijakan terakhir nampaknya patut menjadi perhatian pemerintah sehingga perlu dilanjutkan oleh pemerintah sekarang. Alasannya, pilar kedua ikut mendorong terjadinya kegiatan ekonomi, pertumbuhan dan ikut merangsang peningkatan efisiensi kegiatan perusahaan-perusahaan domestik. Pilar ketiga merupakan salah satu kunci kembalinya kepercayaan asing untuk masuk ke Indonesia pada awal era Orde Baru. Belajar dari pengalaman masa lalu maka sistem devisa bebas yang disertai dengan pencatatan sistem devisa yang baik harus tetap dilakukan, sekaligus menjaga kondisi fundamental ekonomi dan menghindari terjadinya currency dan maturity mismatches. Di samping itu restrukturisasi sektor perbankan harus giat dilakukan seiring dengan restrukturisasi korporasi yang kini mengalami stagnasi. Penyelesaian masalah utang juga sangat mendesak untuk dilakukan, namun hendaknya pemerintah tidak lagi melakukan bail-out bila tidak ingin skandal yang bernuansa politik seperti kasus Bank Bali kembali terulang. Alhasil, agar kepercayaan pasar kembali menguat maka perlu dilakukan tindakan-tindakan untuk menghapuskan NKK. Hal ini antara lain dilakukan dengan mereformasi sistem penggajian terhadap pegawai negeri melalui apa yang disebut sebagai performance-based pay.*

---

## Pendahuluan

**B**UKANLAH tanpa alasan ILUNI UI-FE (Ikatan Lulusan UNIversitas Universitas Indonesia-Fakultas Ekonomi) dan harian *Kompas* memilih judul diskusi klasik "Menggugat Masa Lalu dan Menggagas Masa Depan" yang pasti akan merangsang perdebatan seperti itu. Setiap kali ada suatu perubahan, pasti pihak yang baru akan mencoba membuat jarak pemisah yang cukup tegas antara yang baru dengan yang lama. Golkar baru (juga

partai politik lain) semasa pemerintahan Habibie dan sekarang ini akan berusaha mencoba membuat jarak dengan Golkar lama semasa pemerintahan Soeharto. Demikian juga para ekonom Universitas Indonesia (UI) yang baru sedikit banyak berusaha membuat perbedaan dengan para seniornya yang telah menjadi *icon* dan "tergabung" dalam Mafia Berkeley. Banyak kritik (maupun pembelaan) yang tercetus dari kelompok ekonom muda UI terhadap kebijakan-kebijakan dan pendirian yang diambil oleh senior-senior mereka di pemerintahan.



Tulisan ini dimaksudkan sebagai bahan untuk merangsang diskusi (sehingga agak provokatif) dan mudah-mudahan dapat menjadi bahan introspeksi bagi kita semua dalam menyongsong masa depan yang tidak terlalu cerah, karena sangat banyak hambatan dan kendala. Oleh karenanya judul diskusi dalam tulisan ini sedikit diubah, karena bukan hanya gugatan yang akan penulis tampilkan atas masa lalu, tetapi juga dukungan untuk beberapa macam kebijakan yang telah diambil di masa lalu, yang kemudian sebaiknya dilanjutkan di masa depan. Penulis tidak berniat untuk membahasnya secara komprehensif karena akan sangat panjang jadinya, tetapi penulis hanya ingin mengemukakan beberapa isu ekonomi penting yang pernah kita alami di masa lalu dan akan kita hadapi di masa depan.

### Tiga Pilar Utama Ekonomi Makro Orde Baru

Para pembuat kebijakan ekonomi Orde Baru yang dimotori oleh Mafia Berkeley meletakkan dasar bagi bekerjanya mekanisme pasar dan membuat tiga pilar utama untuk menopang pembangunan ekonomi Indonesia. Ketiga pilar itu adalah *kebijakan anggaran berimbang*, *pembukaan ekonomi Indonesia bagi arus modal asing*, dan *kebijakan lalu-lintas devisa bebas*. Konteks ekonomi pada waktu itu, di mana laju inflasi tinggi yang dipicu oleh monetisasi defisit anggaran pemerintah serta tak adanya modal bagi pembangunan ekonomi akibat *repressed domestic financial sector* dan terputusnya hubungan dengan lembaga-lembaga donor internasional seperti Bank Dunia dan IMF, memang sangat mendorong diambilnya kebijakan seperti itu.

Namun dengan berjalannya waktu telah terjadi beberapa penyimpangan dari konsep dasar pilar-pilar tersebut, dan gugatan-gugatan pun muncul yang ditandai dengan pecahnya Peristiwa Malari 1974 (terhadap pilar kedua) dan di masa krisis ekonomi ini (terhadap pilar ketiga). Secara sadar pemerintahan Orde Baru, juga Orde Reformasi yang merupakan anak kandung Orde Baru, telah membengkokkan konsep dasar dari pilar pertama, dari yang tadinya benar-benar anggaran berimbang (dalam arti tak ada defisit sama sekali, pengeluaran dilakukan bila ada penerimaan), menjadi defisit dibolehkan asal dibiayai dengan pinjaman/bantuan dari luar negeri dan bukan dibiayai dengan "pencetakan uang" atau mengeluarkan obligasi domestik. Spirit yang terkandung di dalamnya sebenarnya cukup baik, yaitu "disiplin anggaran pemerintah" dan sekaligus mencoba menciptakan peran stimulasi bagi perekonomian (terutama pada saat ekonomi sedang lemah atau krisis) -- *neoclassical synthesis approach*. Namun dalam kenyataannya ada periode di mana konsep anggaran berimbang dilanggar dan "kesinambungan anggaran pemerintah" diabaikan/terabaikan, seperti pada saat sekarang ini, di mana pemerintah telah dan akan mengeluarkan obligasi yang diperkirakan mencapai sekitar Rp 570 triliun (untuk penjaminan/BLBI dan rekapitalisasi perbankan) dan nantinya mungkin jumlahnya akan dapat lebih besar lagi. Perlu ditekankan di sini bahwa sebagian besar obligasi itu ditujukan untuk *mem-bail out* bank-bank BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang mencerminkan kesalahan pemerintah sendiri (dengan kata lain janganlah terlalu menyalahkan bank-bank swasta).

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, apakah ketiga pilar itu secara rasional



ekonomi memang patut dipertahankan di masa depan atau mungkin dibutuhkan suatu pilar yang baru untuk menggantikan pilar lama yang telah rapuh akibat terkikis oleh panas dan hujan *cronyisme* dan globalisasi ekonomi?

**Pilar Pertama (Anggaran Berimbang)** tampaknya tak akan dapat dipertahankan lagi, setidaknya selama beberapa tahun mendatang (walaupun sangat dibutuhkan untuk menjaga disiplin anggaran), karena pemerintahan Orde Persatuan Nasional telah diwarisi (*fait accompli*) sejumlah besar utang domestik dalam bentuk obligasi pemerintah untuk restrukturisasi perbankan. Tetapi prinsip dasar "kesinambungan anggaran" sangat penting untuk terus dijaga, yaitu melalui peningkatan produktivitas administrasi penerimaan pemerintah (terutama melalui perpajakan) dan sekaligus efisiensi di sisi pengeluaran. Subsidi atas beberapa komoditas dapat dihilangkan terutama dengan melakukan efisiensi dalam produksi komoditas tersebut (terutama Bahan Bakar Minyak dan Listrik), sehingga dampak sosialnya pun akan sangat dapat ditekan. Prinsip dasar yang harus selalu dipegang di masa datang adalah bahwa subsidi itu bersifat distortif terhadap sistem insentif dan bekerjanya mekanisme pasar yang baik, dan bila hendak juga dilakukan pemberian subsidi, berikanlah subsidi langsung yang tentunya sangat mensyaratkan sistem informasi *targeting* yang baik. Anggaran pemerintah masih dapat berfungsi sebagai stimulan terhadap perekonomian tanpa harus melanggar asas disiplin dan kesinambungan anggaran. Di khawatirkan dalam periode beberapa tahun mendatang, tekanan untuk memberikan fasilitas-fasilitas perpajakan dan subsidi-sub-

sidi lainnya (seperti dalam masa Orde Baru) akan meningkat, dengan argumentasi menghidupkan kembali sektor riil yang sedang *coma*. Bila tekanan-tekanan seperti ini dituruti akan dapat menimbulkan *moral hazard* di kemudian hari.<sup>1</sup> Distorsi-distorsi seperti ini cukup banyak terjadi di masa Orde Baru, yang berakibat pada rusaknya sistem perpajakan baru yang dibentuk melalui Reformasi Perpajakan tahun 1984/1985. Tentunya para Teknokrat yang sering dikaitkan dengan Mafia Berkeley tahu dan ikut bertanggung jawab atas hal ini, karena praktis Departemen Keuangan hampir selalu dikuasai oleh mereka. Di dalam forum ini mudah-mudahan kita dapat mendiskusikannya dan menjerihkannya.

**Pilar Kedua (Penanaman Modal Asing atau PMA)** tampaknya memang telah dapat mendorong terjadinya peningkatan kegiatan ekonomi, pertumbuhan dan sedikit merangsang peningkatan efisiensi di dalam kegiatan perusahaan-perusahaan domestik yang menjadi saingannya. Dalam situasi kurangnya mobilisasi dana dalam negeri (terutama yang bersifat jangka panjang), mau tak mau peran PMA menjadi faktor penting dalam menopang investasi yang dibutuhkan untuk pembangunan ekonomi. Bila harus memilih antara memberikan proteksi terhadap perusahaan domestik yang disertai dengan peningkatan peran pemerintah secara langsung (sebagai aktor) dalam perekonomian sementara PMA sangat dibatasi dibandingkan dengan membuka perekonomian terhadap masuknya

---

<sup>1</sup>Para pengusaha akan berpendapat: "buat apa berusaha atau berbisnis dengan baik, toh nantinya akan diberikan fasilitas dan *bail-out* oleh pemerintah".



PMA, maka akan lebih baik melakukan opsi kedua. Yang penting adalah memberikan aturan main yang jelas (termasuk *enforcement*-nya tentu saja), sehingga PMA yang cenderung besar dan kuat itu tidak bisa bertindak seenaknya menjalankan praktek anti-persaingan sehat dan untuk bidang-bidang tertentu dapat tercipta *contestable market*. Diharapkan dengan masuknya asing ke dalam percaturan ekonomi domestik akan dapat membawa dampak positif dalam bentuk *transfer of technology* dan merangsang persaingan untuk menuju peningkatan efisiensi, sehingga akhirnya perusahaan yang berhasil dapat menjadi kuat dan mampu bersaing di dunia internasional. Melihat ke masa depan, tak akan terelakkan peran asing yang semakin besar di dalam perekonomian kita, baik dalam bentuk PMA maupun penyertaan modal di dalam perusahaan-perusahaan domestik akibat dari divestasi perusahaan-perusahaan yang karena krisis dikuasai oleh negara, maupun akibat dari skema *debt-equity swap* yang harus dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang besar beban utangnya kepada pihak luar negeri.

**Pilar Ketiga (Sistem Devisa Bebas)** merupakan salah satu kunci kembalinya kepercayaan pihak asing untuk masuk ke Indonesia pada awal Orde Baru. Sistem yang berjalan dengan cukup baik selama lebih dari sepelempat abad ini dituduh menjadi salah satu sumber masuknya Indonesia ke dalam krisis ekonomi terburuk yang pernah kita alami. Arus modal jangka pendek yang masuk dan keluar dalam jumlah besar dengan mudah merupakan pemicu terjadinya krisis, dan mulai banyak pemikiran muncul untuk melakukan pengaturan (*control*) atas arus devisa keluar dan masuk terutama yang

berjangka pendek. Model pengenaan pajak atas devisa yang ditarik keluar sebelum mengendap satu tahun seperti yang dilakukan oleh Chile dipikirkan dapat menjadi alternatif yang baik untuk meredam fluktuasi mendadak dalam arus devisa. Model kontrol devisa lebih luas seperti yang dilakukan oleh Malaysia tampaknya kurang begitu disukai oleh sebagian ekonom. Undang-Undang Lalu-Lintas Devisa yang baru beberapa waktu lalu disahkan dengan jelas menetapkan masih digunakannya sistem devisa bebas, namun akan perlu didukung oleh sistem pencatatan yang menyeluruh. Informasi yang diperoleh dari pencatatan tersebut merupakan bagian integral yang penting dari sistem devisa bebas, dan hal seperti inilah yang selalu menjadi kelemahan dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yaitu kurang baiknya fondasi institusional yang menyertai suatu kebijakan. Belajar dari pengalaman krisis ekonomi yang sedang kita alami, sistem devisa bebas tak baik dipadukan dengan sistem nilai tukar mata uang tetap, bila fundamental ekonomi tidak baik dan pengaruh globalisasi sudah demikian besar. *The impossible trinity* dalam ekonomi makro, di mana pemerintah tak dapat mengontrol sekaligus laju inflasi, nilai tukar mata uang dan tingkat suku bunga, memang benar berlaku juga untuk Indonesia. Melihat ke masa depan, sistem devisa bebas yang disertai dengan sistem pencatatan devisa yang baik, harus tetap dilakukan, dan sekaligus kondisi fundamental ekonomi harus tetap dijaga dengan baik, termasuk hindarkan terjadinya *currency* dan *maturity mismatches*.

### Peran Pemerintah

Sejalan dengan berjalannya waktu, kecenderungan dari peran pemerintah (pusat) da-



lam perekonomian menjadi lebih kecil, yang tercermin dari cukup banyaknya deregulasi yang dilakukan oleh pemerintah. Era deregulasi dimulai sejak tahun 1983, di mana sektor keuangan, terutama perbankan, mulai menjalani rentetan deregulasi. Dasar pemikiran dilakukannya deregulasi-deregulasi tersebut cukup rasional secara ekonomi, di mana pemerintah yang tadinya diharapkan menjadi motor penggerak pembangunan ekonomi telah mulai kehilangan penghasilan dengan anjaknya harga minyak di pasar internasional. Swastalah yang kemudian diharapkan menjadi motor penggerak pembangunan melalui bekerjanya mekanisme pasar dengan baik. Namun yang terjadi adalah mekanisme pasar tidak dapat bekerja dengan baik, akibat banyaknya distorsi yang ditimbulkan oleh kebijakan pemerintah (atau setidaknya oleh individu-individu yang duduk di pemerintahan) dalam bentuk merebaknya NKK (Nepotisme, Kolusi dan Korupsi). Konglomerasi dan perilaku anti-persaingan sehat yang menyubur itu bukanlah disebabkan oleh berjalannya mekanisme pasar dengan baik akibat dari deregulasi. BUMN pun menjadi lahan atau sapi perah bagi kelompok-kelompok kepentingan (individu maupun politik). Itulah sebabnya program privatisasi BUMN kurang begitu berhasil dijalankan.

Pemerintah seharusnya lebih bertindak sebagai fasilitator dan penyedia jasa publik yang akan dapat menjamin *social security/ social protection* penduduk, dan bukanlah menjadi motor atau pelaku pembangunan ekonomi yang terjun langsung di pasar. Biarlah mekanisme pasar berjalan dengan semestinya, dan peran pemerintah adalah menjadi pengawas berjalannya aturan main secara transparan dan sebagai penyedia informasi secara menyeluruh dan tidak memihak. Seringkali distorsi muncul akibat pemberi-

an informasi dan fasilitas oleh pemerintah kepada satu kelompok tertentu saja. Hal inilah yang menyebabkan kurang berjalannya mekanisme pasar dengan baik.

*Bad governance*, yang tercermin dalam maraknya NKK, memang bukanlah penyebab masuknya Indonesia ke dalam krisis, tetapi hal ini jelas telah memperburuk keadaan, terutama karena menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap pemerintah. Sistem penggajian yang rendah seringkali dianggap sebagai biang keladi terjadinya banyak penyimpangan dan korupsi yang dilakukan oleh para pegawai negeri. Sistem inilah yang harus segera direformasi bagi terbentuknya birokrasi yang produktif dan bersih dari NKK, dengan menerapkan sistem *performance-based pay*.

Indeks Kebebasan Ekonomi (*Economic Freedom Index*) yang disusun oleh Fraser Institute, Kanada, mendudukan Indonesia pada posisi menengah (urutan 50 dari 124 negara atau ekonomi) pada tahun 1997/1998, sedikit di atas Taiwan, namun cukup jauh di bawah Thailand, Jepang, Filipina, Malaysia. Hong Kong dan Singapura termasuk dua besar negara/ekonomi yang terbaik peringkatnya, sementara Republik Demokrasi Kongo dan Myanmar merupakan dua negara yang terendah peringkat *Economic Freedom*-nya. Walaupun masih ada beberapa kelemahan dalam pengukuran indeks ini, namun indeks ini cukup penting untuk diperhatikan sehubungan dengan peran pemerintah dalam perekonomian dan *freedom of choice* bagi masyarakat dalam perekonomian. Beberapa studi menunjukkan bahwa indeks ini mempunyai korelasi positif dan cukup kuat dengan laju pertumbuhan ekonomi dan tidak punya pola hubungan yang cukup jelas terhadap *inequality*.



Kebijakan deregulasi yang dilakukan selama ini tidaklah salah dan bahkan perlu terus dilakukan untuk menuju pada bekerjanya mekanisme pasar secara baik dan efisien. Kesalahan dan kelemahannya terletak pada pendekatan Neo-Klasik yang mengabaikan sama sekali pentingnya landasan institusi yang seharusnya menyertai setiap kebijakan deregulasi, baik itu institusi pengawasan, penyediaan informasi, maupun aturan main yang jelas dan transparan.

## Restrukturisasi Sektor Finansial

Lemahnya sektor finansial Indonesia terutama sekali terjadi akibat deregulasi yang kurang komprehensif (di samping tidak disertai dengan pemantapan landasan institusional yang sangat tinggi), karena sangat bertumpu pada sektor perbankan saja sementara sektor finansial non-bank tidak berkembang. Memang dengan adanya deregulasi sektor perbankan, telah cukup banyak dana termobilisasikan untuk membiayai investasi, tetapi sebagian besar dana yang terkumpul bersifat jangka pendek, sesuai dengan *nature* dari sektor perbankan. Tingkat suku bunga yang selalu relatif tinggi terjadi akibat kebijakan uang ketat yang dilakukan oleh Otoritas Moneter<sup>2</sup> untuk memerangi inflasi, padahal faktor penyebab utama inflasi di Indonesia adalah non-moneter (setidaknya setelah tahun 1980-an). Akibatnya kebijakan moneter dilakukan terlalu ketat dan tingkat suku bunga melonjak cukup tinggi. Tingkat suku bunga yang tinggi ini tidaklah kondusif terhadap kegiatan investasi, karena ketergantungan yang sangat besar

oleh perusahaan terhadap pembiayaan kredit dari bank.

Potensi sektor keuangan non-bank dalam menggalang dana publik sebenarnya cukup besar dan dalam situasi krisis sekarang ini seharusnya merupakan *opportunity*, terutama pada saat beban anggaran pemerintah yang sangat besar dan sektor perbankan kita pun sedang runtuh, padahal sebenarnya masih cukup banyak dana tersedia di masyarakat. Terlebih lagi beberapa kegiatan sektor keuangan non-bank ini, seperti dana pensiun dan asuransi (baik kesehatan maupun jiwa), sangat dibutuhkan sebagai bagian dari sistem *social security* pekerja dan penduduk Indonesia yang sudah semakin tua (*aging population*) dan lebih banyak penduduk wanitanya. Peran dana pensiun dan asuransi sebagai investor di pasar obligasi domestik cukup penting untuk menggairahkan pasar sekunder (maupun primer), terutama dengan akan masuknya obligasi pemerintah untuk program rekapitalisasi ke pasar dalam waktu satu tahun mendatang.

Restrukturisasi sektor perbankan sekarang ini harus dilakukan seiring dengan restrukturisasi sektor korporasi yang dilanda stagnasi. Penyelesaian masalah utang, baik dengan penjadwalan ulang, *hair-cut*, *debt to equity swap* sangat mendesak untuk dilakukan. Peran pemerintah dalam hal ini hanyalah sebatas fasilitator dan jangan sampai melakukan *bail-out* (apalagi beban anggaran juga sudah tidak memungkinkan).

Program penjaminan dana pihak ketiga di perbankan secara penuh yang dilakukan oleh pemerintah harus secara bertahap dihentikan, di samping perlu dilakukan peningkatan supervisi dan transparansi dalam pelaksanaannya, sehingga skandal yang ber-

<sup>2</sup>Sebelum tahun 1999 Bank Indonesia masih belum independen dalam penentuan kebijakan moneter.



nuansa politik seperti kasus Bank Bali tidak terjadi lagi. Sistem pemberian bantuan likuiditas secara otomatis kepada perbankan yang menghadapi kesulitan telah menyebabkan mengucur dengan derasnya Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Modifikasi sistem ini merupakan suatu keharusan, karena sistem ini sangat rentan bagi terjadinya penyalahgunaan. Sejalan dengan *gradual phasing-out* dari sistem penjaminan dana pihak ketiga dibutuhkan persiapan yang matang bagi berdirinya lembaga asuransi deposito terbatas untuk menghindarkan timbulnya beban besar bagi pemerintah bila terjadi *bank failures*.

Di masa depan, sektor finansial yang kuat dan sehat serta terdiversifikasi (tidak hanya bertumpu pada perbankan saja), yang juga disertai dengan supervisi yang baik oleh lembaga yang independen dari tekanan kelompok kepentingan dan politik merupakan keharusan. Selama dapat bertindak independen dan berfungsi dengan baik, tidaklah terlalu masalah apakah lembaga supervisi itu berada di dalam Bank Indonesia atau berdiri sendiri.

## Ekonomi Politik dari Penyusunan Kebijakan

Beberapa artikel mengenai hal ini yang ditulis oleh Andrew McIntyre, John Bresnan ataupun Iwan Jaya Azis menunjukkan adanya tiga kelompok yang mempunyai pengaruh dalam pengambilan kebijakan di bidang ekonomi, yaitu: kelompok Teknokrat, kelompok *Interventionist*, dan *Crony Capitalists*.<sup>3</sup> Kelompok Teknokrat yang dimotori

oleh Mafia Berkeley terdiri dari para ekonom yang berorientasi pada bekerjanya mekanisme pasar dengan baik, sementara kelompok *Interventionist* terdiri atas banyak orang dengan latar belakang yang berbeda, namun mementingkan perlunya pemerintah melakukan intervensi atau proteksi dengan alasan nasionalisme ekonomi murni, maupun dengan tujuan kepentingan kelompok/individu. Termasuk dalam kelompok ini adalah lembaga-lembaga seperti Pertamina yang pada saat awal *oil boom* sangat aktif berperan melakukan investasi besar-besaran di berbagai bidang yang bukan merupakan *core-business*-nya, Habibie dan kawan-kawan, kelompok pengusaha pribumi yang dipayungi oleh Ginandjar Kartasasmita, dan lain sebagainya. *Crony Capitalists* tak lain adalah sekelompok pengusaha atau kroni dari penguasa (termasuk keluarga Presiden) yang lebih mementingkan keuntungan untuk perusahaannya dari kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah. Semasa Orde Baru, peran kelompok Teknokrat dapat dikatakan bersifat *counter-cyclical*, dalam arti bila perekonomian sedang baik, maka peran para Teknokrat akan jauh berkurang, sementara bila perekonomian sedang mulai jatuh, para Teknokrat akan dibutuhkan untuk membersihkan distorsi yang dilakukan oleh kelompok *Interventionist* semasa mereka berperan. Itulah sebabnya ada pandangan bahwa deregulasi dan terbukanya perekonomian Indonesia terhadap pengaruh internasional dianggap sebagai salah satu cara untuk mengurangi tekanan proteksionis dan *interventionis*.

Pasang surut upaya penghapusan distorsi-distorsi dalam bidang ekonomi di Indonesia tampaknya memang sejalan dengan skema pengelompokan yang dilakukan oleh

<sup>3</sup>Seringkali kelompok kedua dan ketiga ini digabungkan, karena praktis sejalan pemikirannya.



para pakar tersebut. Namun apakah hal ini akan terus sah dalam Orde Persatuan Nasional kita belum tahu. Yang pasti peran kelompok Teknokrat (terutama yang didukung oleh Mafia Berkeley) tampaknya sudah habis dalam kabinet kompromi politik yang baru dibentuk ini.

### **Evaluasi Singkat Kabinet Persatuan Nasional**

Dasar pemikiran dari pembentukan kabinet Persatuan Nasional ini tidak lain adalah pemberian konsesi-konsesi politik untuk menjaga persatuan nasional, dengan kurang memperhatikan tingkat profesionalisme dan kecocokan bidang yang dipegang (setidaknya dalam bidang ekonomi). Dua posisi kunci untuk kebijakan ekonomi makro, yaitu Menko Ekuin dan Menteri Keuangan, dipegang oleh orang yang berlatar belakang dan berorientasi ekonomi mikro yang dapat menimbulkan masalah dalam penentuan kebijakan makro. Kwik Kian Gie mungkin dapat dikatakan cukup mengikuti perkembangan ekonomi makro, walaupun masih tetap orientasi dan kekuatannya pada ekonomi mikro, sementara Bambang Sudibyo adalah akuntan yang praktis tidak pernah (tertarik) untuk mengikuti perkembangan permasalahan ekonomi makro. Menteri Keuangan

yang sebelum ini pun (Bambang Subianto) berlatar belakang mikro, sehingga kalau kita perhatikan selama menjabat, perhatiannya lebih tercurah pada restrukturisasi perbankan saja, sementara kebijakan fiskal/anggaran dalam konteks ekonomi makro kurang mendapatkan perhatian. Kekhawatiran para pengamat dan pakar ekonomi adalah terbengkalainya ekonomi makro Indonesia dan juga akan alotnya perundingan dengan pihak IMF akibat sisi pandang yang jauh berbeda, sehingga dapat mengganggu proses pemulihan ekonomi Indonesia.

Masuknya dua orang Jenderal TNI aktif ke dalam kabinet dan menduduki posisi penting dari sisi ekonomi (Menteri Pertambangan dan Energi serta Menteri Perhubungan) telah membuat pasar bertanya-tanya. Apakah mereka dipasang di dua tempat yang rawan NKK itu untuk membersihkannya, atau justru merupakan strategi TNI untuk memperoleh bagian dari kue NKK. Semoga saja bukan karena alasan yang kedua.

Secara umum susunan kabinet Persatuan Nasional kurang dapat mencerminkan arah kebijakan ekonomi yang jelas, apalagi dalam spektrum kelompok pengambil kebijakan yang diuraikan di atas. Namun tampaknya yang pasti akan berkurang atau melambatnya kecenderungan ke arah orientasi pasar.



# Perubahan Perspektif dalam Mencari Kebijakan Moneter: Kasus Indonesia\*

Miranda S. Goeltom

---

*Krisis ekonomi dan keuangan yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1997 membuat banyak orang bertanya tentang apa yang salah dalam kebijakan ekonomi di negara ini. Hanya saja, salah satu dimensi yang nyaris luput dari perhatian adalah mengenai cara Indonesia dalam melakukan pendekatan dan melaksanakan kebijakan ekonomi makro, khususnya kebijakan moneter. Indonesia telah mengikuti perubahan fundamental di banyak negara dalam hal cara memandang dan menerapkan kebijakan moneter. Pertama, kebijakan moneter kini difokuskan hanya untuk mencapai satu sasaran tunggal, yaitu stabilitas harga. Kedua, pemberian independensi yang lebih besar kepada Bank Indonesia. Dan ketiga, mewajibkan Bank Indonesia untuk tunduk pada seperangkat panduan kebijakan moneter yang secara bebas diistilahkan sebagai "Penentuan Sasaran Laju Inflasi". Semua perubahan ini diharapkan menjadi "senjata ampuh" bagi otoritas moneter Indonesia dalam menanggulangi krisis sehingga Indonesia dapat lebih siap memasuki milenium baru.*

---

## Pendahuluan

**K**RISIS ekonomi yang melanda Indonesia selama dua tahun terakhir ini telah menerima banyak perhatian. Salah satu dimensi yang tidak banyak mendapat perhatian adalah mengenai cara Indonesia dalam melakukan pendekatan dan melaksanakan kebijakan ekonomi makro, terutama kebijakan moneter. Sebenarnya, selama tahun-tahun terakhir ini telah terjadi perubahan fundamental di

dunia dalam cara memandang dan mengimplementasikan kebijakan moneter. Indonesia telah ikut serta dan berpartisipasi dalam pergerakan yang perkembangannya diamati dunia internasional ini serta perubahan-perubahan yang menyertainya. Perubahan-perubahan ini dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori umum: (1) penggunaan kebijakan moneter dan tujuannya; (2) independensi bank sentral; dan (3) penentuan sasaran laju inflasi. Tulisan ini akan membahas mengenai perubahan-perubahan tersebut yang memang telah diberlakukan di Indonesia.

Perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia, di samping sebagai refleksi dari konsensus umum para pakar, telah diangkat dan difasilitasi oleh krisis keuangan dan mata uang yang dialami negara ini sejak

---

\* Makalah yang disampaikan dalam Seminar Ekonomi Tahunan ISEI-USIS dengan tema "Emerging from the Economic Crisis: Restructuring, Privatization and Transparency", di Jakarta, 23 September 1999. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Charles Joseph dan William Tyler atas komentar-komentarnya, dan kepada Arief Hartawan untuk bantuan risetnya yang handal. Alih bahasa: Cut Nurekema dan Julius A. Mulyadi.



1997. Sesungguhnya, pertanyaan yang timbul adalah apakah reformasi penting ini dapat secara politis diartikulasikan dan dijalankan tanpa terlebih dulu terjadi krisis. Krisis terkadang penting bagi reformasi ekonomi, dan salah satu keuntungan yang kita peroleh dari krisis yang kita alami adalah reformasi tersebut, tentu saja yang berhubungan dengan kebijakan moneter. Kita bangkit dari krisis dengan peningkatan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan moneter dan oleh karena itu lebih siap dalam menghadapi berbagai tantangan ekonomi di era milenium baru. Tulisan ini juga memberikan argumentasi bahwa perubahan-perubahan yang terjadi sekarang ini telah selesai dengan transparansi, demokratisasi dan tanggung jawab yang lebih besar.

## **Latar Belakang: Krisis Keuangan dan Mata Uang di Indonesia**

Berbagai persoalan dan krisis ekonomi selama dua tahun terakhir ini belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah perekonomian Indonesia. Krisis yang dimulai pada pertengahan 1997 tidaklah terduga, tetapi sekarang kita memperoleh beberapa keuntungan dengan meninjau hal-hal yang telah terjadi, dan berharap semoga pemerintah Indonesia lebih siap dalam menghindari krisis yang sama terulang lagi di masa depan. Semuanya ini tidaklah berdiri sendiri, dampak krisis terhadap sektor riil dalam perekonomian Indonesia sangatlah berat. Tabel 1 memberikan ringkasan tentang beberapa akibat krisis, seperti menurunnya PDB dan investasi, terputarbaliknya kondisi neraca pembayaran dan transfer sumber daya secara implisit dari Indonesia ke luar negeri, peningkatan inflasi, dan seba-

gainya. Beberapa dampak penting yang tidak dimasukkan ke dalam Tabel 1 adalah merosotnya tingkat konsumsi, menurunnya tingkat kualitas hidup, dan seiring dengan itu meningkatnya jumlah penduduk miskin. Tekanan-tekanan terhadap sistem keuangan dan perbankan juga tidak cukup direfleksikan dalam data agregat numerik tersebut. Tekanan terhadap nilai tukar dan cadangan devisa pada awal krisis telah memaksa otoritas moneter untuk tidak lagi mempertahankan nilai tukar dan mengam-bangkan nilai mata uang rupiah. Dengan neraca modal yang bersifat sangat terbuka, hal ini diikuti dengan fluktuasi dan lonjakan nilai tukar hingga melampaui batas normal. Nilai tukar terendah yang pernah dicapai hampir mendekati Rp. 17.000,00/US\$ sebelum pada akhirnya stabil, setelah beberapa kali mengalami fluktuasi, hingga ke tingkat sekarang sekitar Rp. 8.000,00/US\$ (lihat Grafik 1). Fluktuasi nilai tukar rupiah, ditambah lagi dengan berbagai faktor lainnya, telah membuat sistem perbankan Indonesia menjadi hancur.

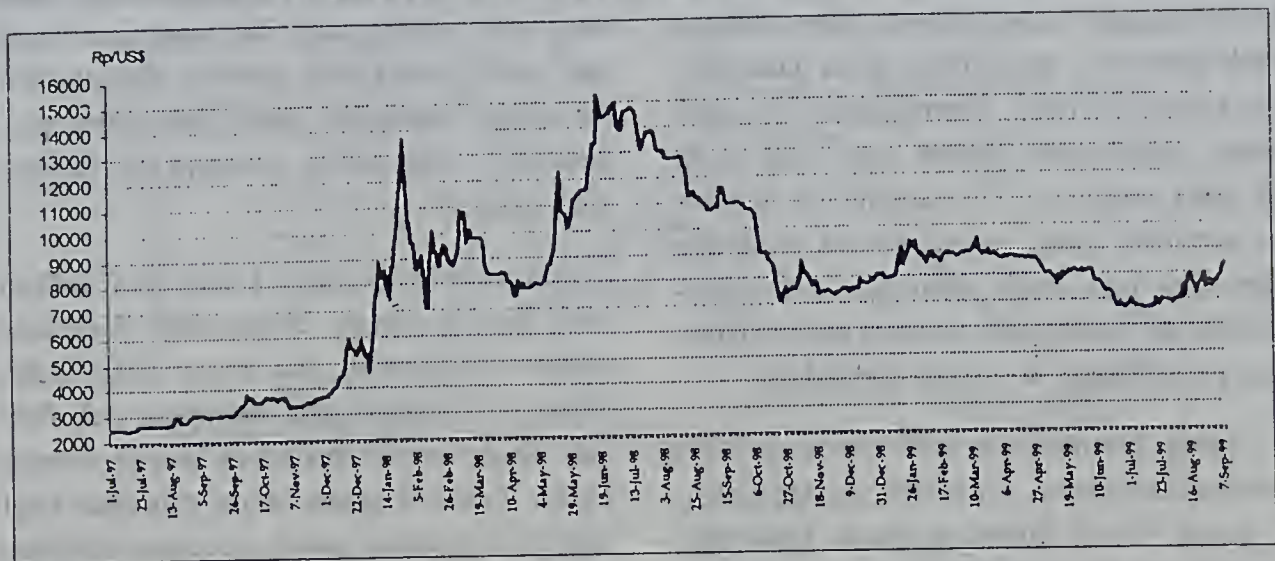
## ***Asal Mula Krisis di Indonesia***

Hal yang paling banyak dipertanyakan adalah mengenai apa yang salah dalam kebijakan ekonomi di Indonesia. Sebelum krisis, yaitu pada tahun 1996 dan awal 1997, indikator ekonomi makro Indonesia cukup baik. Terjadi surplus anggaran, defisit neraca berjalan yang tidak terlalu besar dan sepertinya mampu dibiayai, pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, serta stabilitas harga moneter dan nilai tukar yang lumayan (Tabel 1). Tetapi, neraca modal yang sangat terbuka telah membuat kita berada dalam posisi yang tidak cukup aman. Ke-luarnya modal swasta dengan sangat ce-



Grafik 1

PERGERAKAN NILAI TUKAR JULI 1997 - SEPTEMBER 1999



Sumber: Bank Indonesia.

Tabel 1

INDIKATOR UTAMA EKONOMI MAKRO

	1996	1997	1998	1999*
Pertumbuhan PDB (%)	7,8	4,7	-13,2	0 sampai -2
Pertumbuhan Investasi Agregat (%)	14,5	8,6	-35,5	-13,0
Pertumbuhan investasi pemerintah	-2,9	14,0	-32,5	4,0
Pertumbuhan investasi sektor swasta	19,0	7,4	-36,2	-17,2
Neraca Transaksi Berjalan (% dari PDB)	-3,4	-2,3	4,4	3,6
Neraca Modal (% dari PDB)	4,8	1,2	-10,3	-4,7
Arus modal swasta	5,0	-0,1	-14,8	-10,1
Arus modal pemerintah	-0,2	1,3	4,5	5,4
Neraca Sektor Pemerintah (% dari PDB)**	1,0	-0,8	-2,2	-5,8
Laju Inflasi (%)	6,6	10,3	77,6	3 sampai 5
Tingkat Suku Bunga (SBI 30 hari dalam %, akhir periode)	12,5	20,0	35,5	10 sampai 12
Nilai Tukar (Rp/US\$, akhir tahun)	2.3662,0	4.843,0	8.000,0	6850 - 7600

Catatan: \*perkiraan.

\*\*Disajikan atas dasar Tahun Fiskal, yaitu April-Maret, kecuali untuk tahun 1996.

Sumber: MODBI, Bank Indonesia.

pat dan besar-besaran, yang mengikuti se-  
rangan spekulasi terhadap mata uang Thai-  
land, telah menjadi pemicu krisis di Indone-  
sia. Pengaruh buruk tersebut telah menjadi  
unsur penting utama bagi terjadinya krisis.

Akan tetapi, bukan berarti bahwa tidak  
ada kelemahan-kelemahan dan kesulitan-ke-  
sulitan pokok, yang beberapa di antaranya  
telah diabaikan selama perekonomian men-  
jalani *booming* pada masa sebelumnya. Pin-



jaman jangka pendek dalam bentuk mata uang asing oleh perbankan dan perusahaan-perusahaan yang menjadi klien mereka telah demikian menumpuk pada bulan-bulan sebelum krisis. Penumpukan ini tidak cukup direfleksikan dalam data yang tersedia pada waktu itu. Di samping itu, beberapa peristiwa yang terjadi secara berurutan kemudian juga telah membuka kelemahan-kelemahan dalam hal prinsip kehati-hatian dan pengawasan di sektor perbankan.

Krisis selama akhir 1997 dan awal 1998 mempertontonkan dinamika destabilisasi, di mana terjadi lingkaran setan. Hilangnya kepercayaan masyarakat pada awal krisis telah mengakibatkan terjadinya kepanikan para nasabah bank yang kemudian beramai-ramai menarik tabungan mereka. Untuk menghindari hancurnya perbankan, maka Bank Indonesia sebagai sumber pinjaman terakhir (*the lender of last resort*), berkeajiban untuk menyediakan bantuan likuiditas berskala besar bagi bank-bank yang bermasalah, sehingga untuk sesaat kehilangan kontrol moneter pada awal 1998. Hal ini menyebabkan meningkatnya jumlah uang beredar, melonjaknya harga-harga, dan pada akhirnya semakin mengurangi kepercayaan masyarakat. Peningkatan jumlah uang beredar, bersama-sama dengan hilangnya kepercayaan masyarakat, semakin menyebabkan depresiasi mata uang, yang pada gilirannya semakin jauh lagi meruntuhkan kepercayaan masyarakat, dan seterusnya. Korban utama dari lingkaran setan ini adalah sistem perbankan Indonesia, yang telah meminjam dan memberi pinjaman dengan menggunakan mata uang asing dalam jumlah yang besar. Tiba-tiba saja pihak yang meminjam dari mereka tidak mampu membayar kembali, sehingga secara efektif meng-

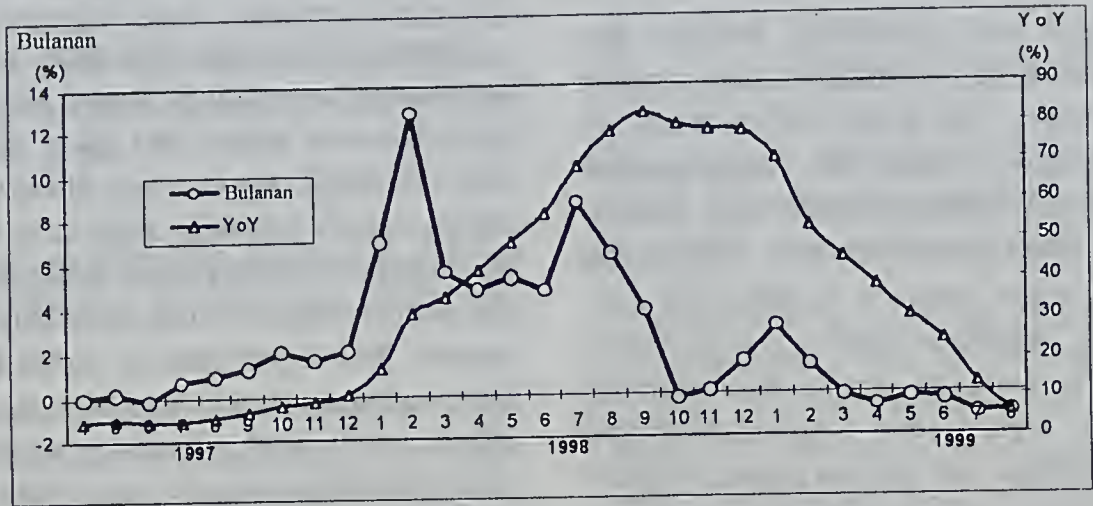
ubah apa yang selama itu diperkirakan oleh pihak perbankan sebagai risiko mata uang yang ditanggung oleh peminjam menjadi risiko kredit bagi mereka. Jumlah kredit macet meningkat pesat, dan sistem perbankan -- kebanyakan -- secara teknis menjadi bangkrut.

Untuk menghadapi krisis dan inflasi yang sangat tinggi, dibutuhkan tindakan-tindakan yang sulit dan keras. Paket kebijakan yang bersifat luas, ditunjang oleh IMF dan Bank Dunia, berisikan empat elemen utama. *Pertama*, peran utama diberikan bagi kebijakan moneter untuk mencapai stabilitas ekonomi makro. Ini menghasilkan kebijakan moneter ketat, dengan tingkat suku bunga yang meningkat tajam dan kontrol yang ketat terhadap uang primer maupun aktiva domestik bersih. *Kedua*, kebijakan fiskal yang agak longgar, di mana defisit anggaran sebagian besar dibiayai lewat pinjaman luar negeri. Kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif ini memberi tempat bagi pertumbuhan ekonomi yang tidak begitu mengembirakan, biaya restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan, dampak devaluasi terhadap kewajiban utang luar negeri dan kebijakan jaring pengaman sosial (JPS) untuk melindungi terhadap dampak krisis bagi penduduk miskin. *Ketiga*, untuk membangun kembali sistem keuangan yang benar-benar telah hancur, program aksi restrukturisasi sistem perbankan dan rekapitalisasi bank dipandang mampu menyelamatkan perekonomian, termasuk tindakan-tindakan tambahan untuk menanggulangi masalah utang perusahaan. *Terakhir*, program penyesuaian dan reformasi struktural harus dilakukan secara berkelanjutan, dengan titik berat pada tindakan-tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing perekonomian.



Grafik 2

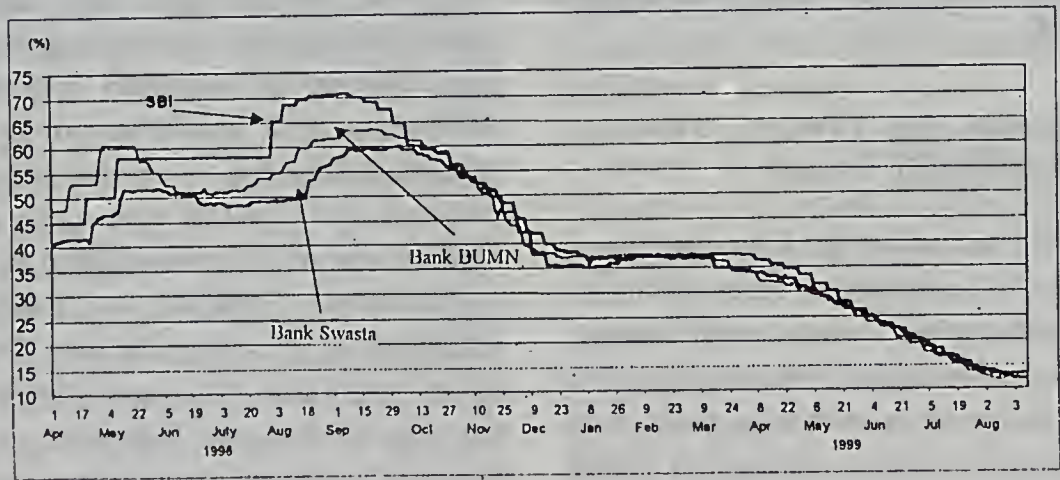
ANGKA INFLASI BULANAN DAN TAHUNAN, APRIL 1997 - AGUSTUS 1999 (%)



Sumber: Bank Indonesia.

Grafik 3

SBI DAN TINGKAT SUKU BUNGA SIMPANAN, 1998-1999 (%)  
(Satu Bulan)



Sumber: Bank Indonesia.

Hasil dari program penyesuaian dan reformasi ekonomi ini, walaupun menyakitkan, cukup menggembirakan (Tabel 1). Telah terjadi kemajuan yang cukup besar dalam pemulihan stabilitas ekonomi makro, yang ditunjang oleh kebijakan moneter yang ketat. Risiko dari inflasi yang demikian tinggi tahun 1998 dapat dihindari dan inflasi semenjak itu telah berkurang (Grafik 2). Ru-

piah telah menguat dan telah terjadi perbaikan dari beberapa bentuk stabilitas nilai tukar dalam lingkungan pasar yang bebas. Sesuai dengan keseimbangan ekonomi makro yang baru, tekanan terhadap tingkat suku bunga, menjadi berkurang di mana tingkat suku bunga berangsur-angsur turun (Grafik 3). Sebagai cerminan dari meningkatnya kepercayaan masyarakat, indeks har-



ga saham di Bursa Efek Jakarta (BEJ) pun mengalami peningkatan.

Dengan pulih kembalinya stabilitas ekonomi makro dan membaiknya kepercayaan pelaku bisnis, kini mulai terlihat tanda-tanda pemulihan di sektor riil. Angka perkiraan PDB berdasarkan kuartal telah menunjukkan bahwa penurunan telah berhenti dan telah mencatat beberapa kenaikan. Di samping itu, indikator-indikator utama menunjukkan tanda-tanda peningkatan aktivitas ekonomi, seperti yang ditunjukkan dalam survei perilaku dan rencana usaha. Pemulihan ekonomi, walaupun masih bersifat rentan, kelihatannya terus berlangsung dan melancarkan arahnya.

## Lingkup dan Penggunaan Kebijakan Moneter

### *Pengalaman dan Praktek Keberhasilan di Beberapa Negara*

Peran yang tepat bagi kebijakan moneter merupakan pertanyaan yang selalu dihadapi para ekonom selama bertahun-tahun. Dalam ekonomi-ekonomi industri maju, para ekonom memusatkan perhatian pada pilihan-pilihan yang ditunjukkan oleh Kurva Philips (yaitu, terjadinya *trade-off* antara pengangguran dan inflasi), peran dari kaidah moneter vs. kebijakan moneter, penggunaan agregat moneter sebagai sasaran kebijakan, dan sasaran kebijakan moneter secara keseluruhan. Selama tahun-tahun terakhir telah tercapai semacam konsensus bahwa tidak ada Kurva Phillips *jangka panjang* (yang ada hanyalah *trade-off* jangka pendek). Ini berarti adanya pengakuan bahwa kebijakan moneter tidak dapat diguna-

kan terus-menerus dalam pencapaian beberapa tujuan kebijakan sekaligus.

Dengan nilai tukar yang tetap, atau dipertahankan tetap untuk jangka waktu tertentu (termasuk rezim nilai tukar mengambang terkendali, seperti yang dilakukan Indonesia selama beberapa tahun sebelum krisis), kebijakan moneter harus difokuskan untuk mempertahankan nilai tukar mata uang tersebut. Jika terjadi tekanan terhadap nilai tukar, cadangan devisa akan berkurang. Implikasi dari kebijakan moneter seperti ini adalah kombinasi antara pengurangan jumlah uang beredar atau kenaikan tingkat suku bunga. Keduanya berdampak deflasioner dan kontraksioner terhadap perekonomian domestik. Secara sederhana, kebijakan moneter dalam rezim nilai tukar tetap ditentukan oleh pertimbangan dari segi keseimbangan eksternal. Namun dengan nilai tukar mengambang, kebijakan moneter dapat difokuskan pada keseimbangan perekonomian domestik. Jadi, dapat dikatakan bahwa fluktuasi nilai nominal mata uang merupakan ekuilibrium yang dibutuhkan dalam neraca eksternal. Tidak ada satu pun dari ide sederhana ini yang bersifat baru. Yang baru hanyalah dari segi meningkatnya jumlah negara, termasuk Indonesia, yang melaksanakan sistem nilai tukar yang mengambang. Hal ini memungkinkan pengalihan kembali fokus perhatian kepada dimensi keseimbangan domestik dari kebijakan moneter.

Para ekonom telah lama menekankan pentingnya Kaidah Tinbergen bagi kebijakan ekonomi, yaitu jumlah tujuan dan instrumen kebijakan tersebut haruslah sama. Dengan semakin meningkatnya penggunaan rezim nilai tukar mengambang oleh negara-



negara, lebih jelaslah bahwa kebijakan moneter seharusnya tidak ditujukan untuk mencapai beberapa tujuan sekaligus. Oleh karena itu, di banyak negara, fokus kebijakan moneter adalah pada pencapaian tujuan berupa stabilitas harga.

### *Kebijakan Moneter Indonesia selama Masa Krisis: Penekanan pada Stabilitas*

Walaupun Bank Indonesia wajib menyediakan bantuan likuiditas kepada bank-bank yang mengalami *rush* (penarikan dana secara besar-besaran oleh nasabah) pada awal 1998, kontrol moneter harus segera ditegakkan kembali. Kebijakan moneter yang dimulai sekitar Maret 1998 hanya dapat digambarkan sebagai sebuah kebijakan yang bersifat pembatasan. Plafon target yang ketat terhadap uang primer diberlakukan, yang berakibat pada pertumbuhan moneter yang lambat. Pada waktu yang sama, tingkat suku bunga naik sampai tingkat yang sangat tinggi, hingga mencapai lebih dari 70 persen di bulan Agustus 1998. Fokus dari kebijakan-kebijakan ini jelaslah untuk mengembalikan kestabilan harga. Keuntungan lain dari kebijakan-kebijakan ini adalah bahwa, di samping adanya faktor-faktor lainnya, stabilitas pasar valuta asing juga kembali pulih.

Pertanyaannya adalah, apakah langkah-langkah kebijakan ini, berikut hasil-hasilnya, dapat dicapai tanpa adanya kebebasan yang cukup besar bagi Bank Indonesia untuk bertindak. Jelas bahwa ada biaya jangka pendek dari otoritas moneter untuk mengendurkan kebijakannya, dan Bank Indonesia berhasil dalam mencapai sasaran kebijakan moneter berupa stabilitas harga (dan nilai tukar)

dan membawa hasil yang diinginkan dalam jangka waktu yang relatif pendek.

## **Independensi Bank Sentral**

### *Pengalaman Beberapa Negara dan Alasan bagi Pemberian Independensi yang Lebih Besar kepada Bank Sentral*

Penelitian yang dilakukan baru-baru ini melaporkan bahwa sejak tahun 1989 sekitar 25 negara telah meningkatkan independensi hukum dan otonomi kepada bank sentral mereka, dibandingkan dengan perubahan semacam itu yang sangat sedikit sekali dalam 40 sebelumnya (Cukierman, 1998). Termasuk di antara ke-25 negara tersebut adalah Perancis, Argentina, Meksiko, Inggris, Selandia Baru, Jepang, Brasil dan Spanyol. Sebagaimana akan dibahas pada bagian berikut, Indonesia juga ikut tergabung di antara negara-negara tersebut.

Alasan yang mendasari bagi pergerakan yang diamati secara ke arah independensi bank sentral yang lebih besar didasarkan pada meningkatnya bukti-bukti teoretis, praktis dan empiris bahwa independensi semacam itu merupakan tindakan yang bijaksana dipandang dari segi kesejahteraan nasional. Dengan menggunakan dalil dan perangkat analitis dari ekonomi kesejahteraan modern, sejumlah ekonom telah mengajukan argumen teoretis bahwa independensi bank sentral akan meningkatkan kesejahteraan ekonomi (lihat, misalnya, Cukierman, 1992 dan Lippi, 1999). Kredibilitas kebijakan moneter, yang diperkuat dengan independensi bank sentral, dapat meningkatkan efisiensi dan dengan sendirinya menjadi patokan. Konsensus yang semakin berkembang di kalangan para ahli mengenai peran bank sen-



tral terpusat pada kontradiksi-kontradiksi yang terlihat jelas dari penugasan kepada otoritas moneter untuk mengejar beberapa tujuan sekaligus meski terkadang saling bertentangan. Dihadapkan pada *trade-offs* kebijakan, para politisi cenderung memilih pertumbuhan ekonomi yang tinggi atau angka pengangguran yang rendah tanpa memperhitungkan secara saksama terhadap kapasitas produksi perekonomian untuk menghindari memanasnya ekonomi (*overheating*) dan tekanan inflasi. Fokus yang lebih besar bagi bank sentral adalah untuk menyediakan sebuah tujuan tunggal yang utama, menjamin tidak adanya intervensi, dan kemudian mempertahankan agar institusi tersebut bertanggung jawab untuk mencapai tujuan yang dimaksud secara efisien. Pertanggungjawaban atas langkah-langkah yang diambil oleh bank sentral meliputi pembentukan kepercayaan publik kepada lembaga bank sentral, yang pada gilirannya akan semakin meningkat sejalan dengan meningkatnya transparansi. Sesungguhnya, jika pelaku-pelaku ekonomi mengetahui dengan benar tujuan-tujuan dari kebijakan yang ada, dan bahwa tujuan-tujuan tersebut akan berupaya keras untuk dicapai, mereka dapat bertindak atas dasar kepercayaan itu, sehingga mengurangi biaya transaksi dan biaya-biaya lainnya serta meningkatkan efisiensi. Akhirnya, sejumlah penelitian telah menemukan bukti-bukti empiris bahwa negara-negara yang memiliki bank sentral yang independen menghadapi laju inflasi yang lebih rendah.<sup>1</sup> Konsensus yang berkembang

di kalangan pakar ekonomi internasional adalah bahwa tujuan kebijakan yang terkandung dalam kebijakan moneter dan bank sentral haruslah kestabilan harga.

Ada tiga premis dasar untuk mendukung independensi bank sentral: (1) stabilitas harga adalah prasyarat untuk mencapai pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan; (2) bank sentral haruslah memberikan tanggung jawab yang jelas untuk mempertahankan kestabilan harga; dan (3) tanggung jawab seperti itu, agar efektif, harus disertai dengan kebebasan bank sentral dari intervensi lembaga lain, termasuk pemerintah.

Dalam pembahasan mengenai independensi bank sentral -- baik di Indonesia maupun di negara-negara lain -- ada sedikit kerancuan mengenai arti dari independensi tersebut dan bagaimana cara mengukurnya. Independensi bank sentral tidaklah bersifat dikotomis melainkan semata-mata menyangkut persoalan derajat dari independensi tersebut. Ada sejumlah segi yang tercakup dalam independensi, otonomi dan tanggung jawab bank sentral. Ciri-ciri inilah yang memang dengan sendirinya, menjelaskan tentang independensi bank sentral. Beberapa ciri ini meliputi: (a) manajemen bank sentral, termasuk cara di mana dewan gubernur dan yang lainnya ditunjuk, lamanya masa jabatan mereka, persyaratan bagi pemberhentian mereka, hubungan antara masa jabatan itu dengan siklus poli-

<sup>1</sup>Orang mungkin tertantang untuk berpendapat sebaliknya, yaitu, bahwa negara dengan manajemen ekonomi makro yang bertanggung jawab dan berakibat pada inflasi yang rendah cenderung untuk membentuk bank sentral yang independen. Dalam kasus manapun, argumennya cukup kuat. Pembahas-

an mengenai beberapa hasil penelitian empiris dapat dilihat pada Eijffinger and de Haan (1996). Mereka berpendapat: "Hubungan terbalik yang sudah diketahui umum antara independensi bank sentral dan laju inflasi ditunjang oleh hampir semua studi empiris". Lihat juga Alesina and Summers (1993) untuk analisis empiris yang terkait.



tik, yaitu pemilihan umum, persyaratan mengenai kepentingan pihak luar, dan sebagainya; (b) pembuatan dan pelaksanaan kebijakan moneter, termasuk cara penyelesaian konflik; (c) penentuan tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh bank sentral; dan (d) pembatasan aktivitas pemberian pinjaman, terutama ke pemerintah.

### *Kasus di Indonesia: Kilas Balik dan Latar Belakang Sejarah*

Sebelum adanya perubahan undang-undang tentang Bank Indonesia baru-baru ini, institusi tersebut bertanggung jawab untuk mencapai beberapa tujuan sekaligus. Selain stabilitas harga dan nilai tukar, tujuan tambahan lainnya adalah pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.<sup>2</sup> Terlebih lagi, Gubernur Bank Indonesia, sebagai anggota kabinet dan pembuat kebijakan penting dalam pemerintahan, dihadapkan pada berbagai konflik kepentingan. Selama awal tahun 1960-an, misalnya, bank sentral secara rutin membiayai defisit anggaran yang besar melalui pencetakan uang. Akibatnya, sebagaimana dapat diperkirakan, laju inflasi menjadi sangat tinggi (Sabirin, 1999).

Dibandingkan dengan negara-negara lain, derajat independensi Bank Indonesia tergolong rendah. Berbagai kriteria untuk menilai dan membandingkan derajat independensi didasarkan pada karakteristik yang menentukan independensi tersebut, sebagaimana ditunjukkan di atas. Dengan mengukur dan memberikan bobot kepada berbagai karakteristik tersebut, seorang analis dapat membandingkan derajat independensi bank

sentral di 68 negara selama tahun 1980-an (Cukierman, 1992). Indonesia berada pada peringkat paruh kedua dari sampel, bersama-sama dengan Nigeria, India dan Zambia.

### *Undang-Undang Bank Sentral yang Baru bagi Bank Indonesia (UU No. 23/1999)*

Di bulan Mei 1999 DPR telah mengesahkan kerangka hukum baru bagi bank sentral di Indonesia.<sup>3</sup> UU ini dirancang selama 15 bulan sebelumnya dan dibuat berdasarkan keberhasilan yang dicapai di beberapa negara, misalnya, Bundesbank di Jerman. Dengan struktur UU yang baru ini tiga premis yang telah disebutkan di atas (pentingnya stabilitas harga, tugas yang dibebankan kepada bank sentral untuk mencapai kestabilan harga, dan kebebasan dari intervensi) juga dibahas.

Dalam pasal 7 UU yang baru dinyatakan: "Tujuan Bank Indonesia adalah untuk mencapai kestabilan nilai rupiah". Orang mungkin berpendapat bahwa tujuan ini agak kabur karena bisa terdapat dua penafsiran yang berbeda mengenai arti "stabilitas nilai rupiah". Ia dapat berarti menentukan nilai mata uang terhadap mata uang asing, misalkan US\$. Tetapi penentuan terhadap mata uang asing juga dapat berlaku untuk unit mata uang lainnya, misalnya yen Jepang atau euro -- atau bahkan peso Meksiko. Penafsiran lainnya adalah menentukan rupiah dalam bentuk barang-barang -- bukan mata uang -- yang dapat dibeli dengan rupiah tersebut. Penentuan nilai mata uang dalam bentuk sekumpulan barang me-

<sup>2</sup>Dasar hukum ini ditegaskan kembali dalam Undang-Undang No. 13 tahun 1968.

<sup>3</sup>UU No. 23, May 1999. Dokumen ini tersedia pada *website* BI.



nyiratkan bahwa sasaran kebijakan itu adalah stabilitas harga dalam negeri. Tafsiran inilah yang tampak dalam pelaksanaannya. Perbedaan di antara kedua tafsiran ini serta ketidakjelasan yang mungkin timbul bisa saja terlalu berlebihan. Dalam prakteknya, nilai tukar dan kestabilan harga sepertinya memiliki korelasi yang erat. Tentu saja, inflasi yang rendah itu sejalan dengan stabilitas nilai tukar yang wajar.

Untuk menjalankan keseluruhan tujuan BI, UU ini memberikan tiga tugas atau fungsi kepada Bank Indonesia, yaitu: (a) merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan moneter; (b) mengatur dan mengamankan neraca pembayaran dan sistem keuangan; dan (c) mengatur dan mengawasi kegiatan perbankan -- walaupun pengawasan semacam ini akan diberikan kepada lembaga independen yang akan didirikan untuk tujuan tersebut pada tahun 2002.

Independensi yang dimiliki oleh setiap bank sentral tergantung pada sifat dari penunjukan dan kriteria yang harus dimiliki oleh orang-orang yang menempati posisi manajemen senior. Dalam kasus Bank Indonesia, undang-undang yang baru menjamin derajat independensi yang tinggi dan proteksi dari berbagai tekanan politik terhadap Dewan Gubernur. Penunjukan Gubernur, Deputy Senior Gubernur dan Deputy Gubernur dilakukan dengan persetujuan DPR terhadap kandidat yang diajukan oleh Presiden (atau oleh Gubernur dalam hal pengangkatan Deputy Gubernur). Lamanya menjabat adalah lima tahun, dan hanya dapat diperpanjang selama satu periode saja. Syarat-syarat penunjukan anggota Dewan adalah bahwa anggota baru tidak boleh memiliki kepentingan baik secara langsung mau-

pun tidak langsung dalam usaha bisnis apa pun, memegang posisi lainnya secara bersamaan, atau menjadi anggota atau pengurus partai politik tertentu. Anggota Dewan dapat diberhentikan dari jabatannya hanya atas dasar pengunduran diri mereka, terbukti terlibat kegiatan kriminal atau ketidakmampuan permanen. Aturan-aturan seperti ini adalah sama dengan yang dimiliki oleh konstitusi bank sentral di mana pun di seluruh dunia, dan seharusnya menjamin terciptanya independensi bagi masing-masing anggota dewan di Bank Indonesia yang baru.

Hubungan dengan pemerintahan nasional merupakan kunci bagi bank sentral mana pun. Dengan undang-undang Bank Sentral yang baru Gubernur Bank Indonesia tidak lagi menjadi anggota kabinet, walaupun ia dapat berpartisipasi dalam pertemuan-pertemuan yang memiliki hubungan dengan bidang tugasnya. Juga, pejabat pemerintah (dari Departemen Keuangan) tidak bisa lagi duduk dalam Dewan Gubernur BI. Barangkali yang paling penting dari keberadaan undang-undang baru tersebut adalah adanya larangan bagi Bank Indonesia untuk memberikan kredit atau pinjaman kepada pemerintah. BI dapat membantu pemerintah dengan menerbitkan sekuritas utang pemerintah (obligasi), walaupun BI sendiri tidak boleh membeli sekuritas tersebut. Larangan pemberian pinjaman kepada pemerintah memberikan arti nyata terhadap konsep independensi sentral bank di mana pun. Tanpa adanya landasan hukum seperti yang disediakan bagi BI melalui undang-undang yang baru tersebut, tekanan politik terhadap bank sentral untuk memberikan pinjaman-pinjaman kepada pemerintah terbukti sangat banyak terjadi di banyak negara.



Walaupun undang-undang yang baru memberikan lingkup independensi yang cukup besar bagi BI untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan, namun juga ada syarat-syarat bagi pertanggungjawabannya. Ada beberapa tugas pelaporan yang harus dijalankan. *Pertama*, laporan tahunan yang harus disampaikan kepada media massa, presiden dan DPR sebagai bahan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter tahun sebelumnya dan untuk menilai prospeknya bagi tahun mendatang, termasuk mengenai kondisi moneter dan penentuan sasaran lain inflasi. Laporan ini juga berguna sebagai bahan evaluasi terhadap kondisi ekonomi dan keuangan negara secara keseluruhan. Untuk melengkapi laporan ini, BI wajib menyerahkan laporan kepada DPR setiap tiga bulan mengenai perkembangan ekonomi dan pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dibebankan kepadanya. BI sekarang sedang menyelesaikan laporan pertama semacam itu, untuk kuartal ketiga tahun 1999. Di samping itu, BI dapat dipanggil oleh DPR kapan saja untuk memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

Di samping tanggung jawabnya untuk melaksanakan tugas dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan, Bank Indonesia tunduk kepada kontrol keuangan dan audit berstandar internasional. Anggaran BI diajukan kepada DPR dan pemerintah, hanya sebagai pemberitahuan dan bukan untuk mendapatkan persetujuan akhir, bersama-sama dengan hasil penilaian terhadap kondisi keuangannya. Laporan keuangan tahunan diterbitkan dan diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk

ditelaah dan diaudit. Setiap surplus yang diperoleh Bank Indonesia melalui operasinya, setelah sebagian disisihkan untuk keperluan cadangan, dialihkan ke pemerintah (kas negara).

Laporan ekonomi dan keuangan yang diperbaiki ini, bersama-sama dengan laporan BI yang telah ada sekarang, situs internet, tujuan, sasaran serta kegiatan yang disampaikan secara lebih aktif, diharapkan membantu niat Dewan untuk meningkatkan transparansi. Kredibilitas kebijakan moneter dan bank sentral mana pun sesungguhnya sangat bergantung pada komunikasi yang efektif dan transparan.

### *Perubahan UU yang Penting Lainnya*

Selain pemberian independensi yang lebih besar bagi Bank Indonesia, selama dua tahun terakhir dan selama krisis ekonomi dan keuangan, ada sejumlah prakarsa hukum dan prakarsa yang terkait dengan kebijakan penting lainnya. Berbagai undang-undang ini telah memperkuat otoritas moneter baik dalam menjalankan kebijakan moneter atau melindungi sistem keuangan dan pembayaran. Hal ini termasuk undang-undang Mei 1999 yang mengatur tentang transaksi valuta asing, amandemen undang-undang perbankan yang baru-baru ini dilakukan, dan program restrukturisasi perbankan.

Seiring dengan pemberlakuan undang-undang bank sentral yang baru, ada satu undang-undang lain yang ditetapkan untuk memperkuat kemampuan otoritas moneter dalam mengawasi arus modal internasional.<sup>4</sup> Ketika mulai terjadi krisis keuangan pada

---

<sup>4</sup>UU No 24, Mei 1999. Teks undang-undang ini dapat diperoleh pada situs BI di internet.



pertengahan 1997, disadari bahwa pihak otoritas moneter tidak memiliki informasi yang tepat waktu, sehingga mengejutkan pemerintah dan membuat pemerintah tidak merasa yakin dengan tindakan apa pun yang mereka lakukan. Informasi yang terutama sangat kurang menyangkut data tentang arus modal jangka pendek dan posisinya. Undang-undang yang baru bermaksud untuk memperbaiki keadaan ini dan mengurangi risiko terjadinya kembali arus modal keluar secara besar-besaran, sebagaimana yang mulai terjadi pada pertengahan 1997, tanpa pihak otoritas moneter mengetahui secara jelas mengenai seberapa besar masalah yang akan dihadapi. Undang-undang No. 24/1999 menentukan hal-hal sebagai berikut: (1) setiap penduduk dapat dengan bebas memiliki dan menggunakan valuta asing; (2) Bank Indonesia memiliki wewenang untuk meminta informasi yang berkaitan dengan transaksi valuta asing yang dilakukan oleh penduduk; dan (3) Bank Indonesia juga diberikan kewenangan untuk menetapkan regulasi yang berkehati-hatian terhadap perbankan dalam hal transaksi valuta asing. Undang-undang ini juga menyatakan bahwa Bank Indonesia harus mengusulkan sistem nilai tukar yang akan digunakan di negara ini, sebagai bahan bagi kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah.

Prakarsa DPR berikutnya yang baru-baru ini dilakukan juga memodernisasikan lingkungan tempat bekerjanya kebijakan moneter yang berhubungan dengan beberapa amandemen baru terhadap UU Perbankan No. 7 tahun 1992. Amandemen-amandemen ini diterapkan melalui UU Perbankan No. 10 tahun 1998, dengan menetapkan beberapa hal sebagai berikut: (1) Pemberian

lisensi kepada bank komersial akan dilakukan oleh Bank Indonesia (bukan oleh Departemen Keuangan seperti yang diatur sebelumnya); (2) pihak asing diizinkan untuk berpartisipasi secara lebih luas dalam kepemilikan bank; (3) pemberlakuan kerahasiaan bank dibatasi hanya untuk deposito dan pemiliknya dan bukannya untuk semua jenis aktiva dan passiva; (4) pemberlakuan sanksi dan hukuman yang lebih keras atas pelanggaran terhadap UU dan peraturan perbankan; (5) persyaratan untuk memfasilitasi perkembangan bank syariah; (6) pemantapan dasar hukum bagi suatu perusahaan asuransi deposito; dan (7) pembentukan lembaga sementara untuk membantu program restrukturisasi perbankan komersial. Secara kolektif, perubahan-perubahan yang berada dalam lingkup hukum bagi bank komersial ini, telah memperkuat dan memodernisasi peraturan kehati-hatian untuk perbankan dan seharusnya dapat menciptakan dasar bagi sistem perbankan yang lebih sehat di masa depan.

Akhirnya, Program Restrukturisasi Sistem Perbankan yang sedang dijalankan pemerintah perlu diberi beberapa catatan. Sebenarnya, program ini merupakan prakarsa penting pemerintah untuk mengembalikan kesehatan sistem keuangan dan oleh karena itu membantu menggerakkan perekonomian keluar dari resesi. Tanpa sistem keuangan yang berfungsi dengan baik maka perekonomian modern tidak dapat berfungsi, dan sistem perbankan yang lebih sehat akan dapat menunjang aktivitas serta pemulihan ekonomi sektor swasta. Walaupun karakteristik utama dari program restrukturisasi berjalan sesuai tempatnya sebelum pelaksanaan undang-undang bank sentral bulan Mei 1999, tetapi Bank



Indonesia yang lebih independen dapat lebih kredibel dalam menunjang proses pemulihan sistem keuangan.

Meskipun proses rekapitalisasi perbankan dan peran yang dimainkan oleh BPPN telah mendominasi perhatian publik dalam hal restrukturisasi perbankan, ada elemen-elemen penting lainnya yang berhubungan dengan peran yang dijalankan Bank Indonesia dalam tugasnya menjaga sistem keuangan dan pembayaran. Sistem keuangan yang sehat adalah pertanda baik bagi perekonomian. Ada dua aspek dari keterlibatan dan tanggung jawab BI yang sangat penting: (1) lingkup kebijakan yang berkehati-hatian, bersama-sama dengan aspek penegakan hukum; dan (2) fungsi pengawasan.

Berbagai upaya terus dijalankan untuk memperkuat dan menjadikan lebih transparannya kedua fungsi ini. Di samping langkah-langkah tersebut di atas yang berhubungan dengan amandemen terhadap undang-undang perbankan, kebijakan berkehati-hatian lainnya juga telah direvisi dan diperkuat. Langkah ini termasuk perubahan kebijakan pemerintah sebelumnya mengenai rasio kecukupan modal (*capital adequacy ratio*/CAR) dan batas pemberian pinjaman (*legal lending limits*/LLL), memperkenalkan peraturan-peraturan baru mengenai restrukturisasi kredit, dan peningkatan peran untuk menjalankan uji kelayakan (*fit and proper test*) terhadap para pemilik dan manajer bank. Akhirnya, berbagai upaya terus dijalankan untuk memperkuat dan membuat lebih transparannya pengawasan perbankan. Bank Indonesia cukup akan perlunya memperkuat pengawasan dan kemungkinan risiko bahwa pengawasan akan diabaikan dalam periode transisi sebelum 2001, saat di mana lembaga pengawasan inde-

penden yang baru dibentuk bagi keseluruhan sistem keuangan mulai menjalankan fungsinya.

## Menentukan Sasaran Laju Inflasi

Seperti ditunjukkan di atas, salah satu hal yang diatur dalam undang-undang bank sentral yang baru adalah kewajiban bagi Bank Indonesia mengumumkan besarnya laju inflasi yang ingin dicapai, sebagai bagian dari fungsi pelaporannya. Ini mengasumsikan bahwa Bank Indonesia mampu memprediksi angka inflasi maupun dampak suatu kebijakan moneter terhadap laju inflasi. UU tersebut juga memaksa Bank Indonesia untuk tunduk pada seperangkat panduan kebijakan moneter yang secara bebas diistilahkan sebagai "Penentuan Sasaran Laju Inflasi" (*Inflation Targetting*).

## Konsep dan Pengertian dari Penentuan Sasaran Laju Inflasi

Selama beberapa tahun terakhir ini "Penentuan Sasaran Laju Inflasi" telah dikembangkan dan diberlakukan di sejumlah negara. Secara formal, penentuan sasaran laju inflasi adalah pengumuman mengenai besarnya atau kisaran laju inflasi untuk suatu periode di masa depan dan komitmen pihak otoritas moneter untuk secara khusus, bila tidak ingin disebut secara eksklusif, menggunakan instrumen kebijakan moneter dalam upayanya untuk mencapai sasaran laju inflasi tersebut. Ini tidak mencerminkan suatu kebijakan moneter yang menggunakan pendekatan tangan besi; dan tidak pula mengindikasikan bahwa otoritas moneter mengabaikan tujuan-tujuan kebijakan ekonomi lainnya, seperti peningkatan kesempatan kerja dan tingkat kegiatan



ekonomi. Hal tersebut lebih dimaksudkan untuk menyediakan landasan kerja dan seperangkat pedoman umum bagi pelaksanaan kebijakan moneter. Satu pertanyaan penting bagi Indonesia, dan khususnya bagi Bank Indonesia, adalah hingga tahap mana dan tingkatan apa sistem seperti ini dapat digunakan di negara ini. Sebelum berpaling secara lebih sistematis ke pertanyaan tersebut, perlu terlebih dulu dibahas beberapa penelitian mengenai penentuan sasaran laju inflasi seperti yang telah diterapkan di negara-negara lain.

### *Pengalaman Negara-negara lain dalam Penentuan Sasaran Laju Inflasi*

Selama lebih dari sepuluh tahun terakhir sejumlah negara telah menggunakan penentuan sasaran laju inflasi sebagai strategi kebijakan moneter. Selandia Baru merupakan pelopor dalam implementasi penentuan sasaran laju inflasi ketika memberlakukan sasaran laju inflasi tertentu pada tahun 1989, di mana Bank Sentral Selandia Baru diberi wewenang dan tanggung jawab untuk mencapai sasaran tersebut. Sejak itu Selandia Baru terus menggunakan penentuan sasaran laju inflasi, memperbaiki metode operasionalnya dan menghasilkan perekonomian yang bagus dalam bentuk inflasi yang rendah, serta pertumbuhan dan stabilitas ekonomi yang cukup tinggi. Semenjak 1989, sejumlah negara lain mengikuti contoh yang diterapkan oleh Selandia Baru dengan memberlakukan penentuan sasaran laju inflasi. Daftar yang ada sekarang meliputi Australia, Kanada, Republik Ceko, Finlandia, Israel, Spanyol, Swedia dan Inggris. Di samping itu, dapat dikatakan bahwa Jerman dan Swiss telah secara *de facto*, jika tidak dapat dikatakan secara formal, mem-

berlakukan penentuan sasaran laju inflasi sebagaimana yang tampak dari pelaksanaan kebijakan moneter oleh pihak otoritas moneter (Bernanke and Mihov, 1997). Dengan pengalaman hingga saat ini, Bank Sentral Eropa yang baru dikatakan sedang berdebat mengenai penerapan strategi penentuan sasaran laju inflasi sebagai acuan bagi kebijakan moneternya. Berbagai diskusi juga terjadi di Amerika Serikat mengenai keinginan untuk melaksanakan penentuan sasaran laju inflasi di negara tersebut, meskipun baru-baru ini negara itu berhasil dalam menurunkan laju inflasi.

Pengalaman banyak negara dalam memberlakukan penentuan sasaran laju inflasi hampir seluruhnya hingga kini menunjukkan hasil positif (Lihat, *inter alia*, Bernanke *et. al.*, 1999; Allen, 1999; dan Haldane, 1995). Secara umum, negara-negara yang menjalankan penentuan sasaran laju inflasi telah mengalami laju inflasi yang lebih rendah dan perkiraan inflasi yang juga rendah — lebih rendah bila diperbandingkan dari waktu ke waktu ataupun dibandingkan dengan negara lain. Di samping itu, tampak bahwa negara-negara tersebut tidak banyak mengalami dampak "dorongan" inflasi akibat adanya gejolak tingkat harga dalam perekonomian. Secara umum, negara-negara yang melakukan penentuan sasaran laju inflasi juga memiliki tingkat suku bunga yang lebih rendah.

Keberhasilan dalam mengurangi laju inflasi di negara-negara yang telah menerapkan penentuan sasaran laju inflasi telah menjadi perhatian serius oleh semakin banyak negara. Meskipun begitu, ada sejumlah persyaratan awal yang harus dipenuhi untuk dapat berhasil, yaitu meliputi: (1) independensi bank sentral; (2) koordinasi kebijakan



ekonomi makro secara keseluruhan dan komitmen politik; (3) kemampuan teknis; dan (4) format pelaporan yang terbuka dan memadai. Di samping itu, sejauh ini pengalaman keberhasilan dari penerapan penentuan sasaran laju inflasi terjadi di negara-negara maju.<sup>5</sup>

### ***Kemungkinan Pelaksanaan Penentuan Sasaran Laju Inflasi di Indonesia: Bagaimanakah Mekanismenya?***

Hanya karena penentuan sasaran laju inflasi sebagai strategi kebijakan moneter cocok dan sesuai diterapkan di negara lain, dan terutama di negara maju, tidak berarti bahwa strategi tersebut merupakan yang paling cocok untuk diterapkan di Indonesia. Ada beberapa persoalan menyangkut penerapan penentuan sasaran laju inflasi di negara-negara berkembang pada umumnya dan Indonesia pada khususnya. Beberapa persoalan ini berkenaan dengan: (a) intensitas dan stabilitas pasar keuangan; (b) kemampuan yang memadai dalam meramalkan laju inflasi; (c) pemahaman terhadap mekanisme transmisi moneter; (d) kemampuan otoritas moneter dan pemerintah dalam menanggulangi gejolak ekonomi; dan (e) kemampuan dan keandalan di bidang statistik. Sebelum pihak otoritas moneter di Indonesia menerapkan strategi penentuan sasaran laju inflasi secara utuh, harus ada konsensus di antara para pembuat kebijakan mengenai prospek keberhasilannya.

Salah satu isu penting yang harus diperhatikan berkaitan dengan kemungkinan ketidakstabilan kegiatan ekonomi riil sebagai tidak menerapkan strategi penentuan

sasaran laju dampak dari pelaksanaan penentuan sasaran laju inflasi. Gangguan ekonomi dari luar, termasuk arus modal asing yang mudah berpindah, akan lebih mendorong pada fluktuasi kegiatan ekonomi domestik dan nilai tukar daripada seandainya negara yang bersangkutan tidak menerapkan strategi penentuan sasaran laju inflasi. Persoalan ini dibahas dan diperdebatkan dalam literatur para pakar ekonomi mengenai penentuan sasaran laju inflasi. Sampai taraf tertentu pertanyaannya adalah mengenai bagaimana mengakomodasi gejolak ekonomi eksternal. Dalam kejadian mana pun, beberapa pertimbangan khusus harus dilakukan dalam hal kemungkinan bagi Indonesia untuk melaksanakan penentuan sasaran laju inflasi.

Semua pertimbangan ini merupakan alasan untuk menggunakan strategi penentuan sasaran laju inflasi secara hati-hati, sekurang-kurangnya sebagaimana yang dilakukan di negara lain. Paling tidak pada awalnya, strategi penentuan sasaran laju inflasi versi Indonesia mungkin agak lebih sederhana dan hati-hati. Persiapan dan kerja teknis yang memadai adalah penting. Pekerjaan seperti ini sekarang sedang dilakukan di Bank Indonesia di sejumlah bidang, termasuk perkiraan laju inflasi, spesifikasi kaidah kebijakan moneter dalam kerangka penyusunan model, pengukuran angka inflasi inti atau yang disebabkan oleh hal-hal pokok (*core inflation*), dan sebagainya. Meskipun demikian, perlunya menentukan suatu sasaran laju inflasi tahunan, seperti dimandatkan dalam undang-undang bank sentral yang baru, jelas mengindikasikan arah perkembangan kebijakan moneter di Indonesia. Adanya suatu sasaran yang ingin dicapai, walaupun ditetapkan oleh Bank Indonesia, mengimplikasikan tanggung jawab

---

<sup>5</sup>Sekarang ini, Chile dan Brasil mulai mencoba menerapkan penentuan sasaran laju inflasi.



yang berat dan akuntabilitas lembaga tersebut terhadap publik.

Apa pun juga, penentuan sasaran laju inflasi di Indonesia, atau di negara-negara lainnya, tidak menjanjikan bahwa pelaksanaan kebijakan moneter menjadi mudah. Tetapi strategi ini memiliki keunggulan tersendiri di mana kita dapat memusatkan perhatian dan usaha penelitian pada masalah-masalah teknis penting yang perlu diklarifikasi agar kebijakan moneter dapat menjadi efektif.

### Penutup: Di Mana Posisi Kita?

Keuntungan pokok, namun sama sekali tidak direncanakan dan tidak dimaksudkan, dari krisis keuangan yang melanda Indonesia selama dua tahun terakhir ini adalah bahwa krisis ini telah memungkinkan terjadinya perubahan kerangka hukum dan kelembagaan untuk menjalankan kebijakan moneter dan untuk mengamankan sistem keuangan. Pelaksanaan kebijakan moneter telah diperkuat dan dipertajam. Bank sentral telah dibuat independen dan sesuai dengan itu harus menjadi lembaga yang jauh lebih modern. Perubahan undang-undang lainnya telah memperbaiki lingkungan bagi kebijakan kehati-hatian dari sistem keuangan dan diharapkan akan lebih baik lagi di masa depan. Pelaksanaan peraturan ini, seperti yang ditunjukkan oleh adanya tugas pengawasan perbankan, telah diperbaiki. Akhirnya, langkah-langkah awal menuju pemberlakuan strategi penentuan sasaran laju inflasi juga telah sesuai dengan apa yang telah dilakukan oleh negara-negara lain. Semua perubahan ini akan memberikan alat bagi otoritas moneter Indonesia, dan ekonomi Indonesia, untuk memasuki milenium baru.

Perubahan-perubahan semacam itu dalam upaya pelaksanaan kebijakan moneter juga telah dijalankan dengan tujuan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Dengan informasi yang lebih baik dan lebih handal mengenai kebijakan moneter serta tujuan-tujuan kebijakan tersebut<sup>6</sup> para pelaku ekonomi dapat membuat keputusan yang lebih baik, menurunkan pengeluaran biaya mereka dan meningkatkan efisiensi perekonomian secara keseluruhan. Lingkungan peraturan yang kehati-hatian dan lebih transparan serta adanya sistem pengawasan juga memberikan kontribusi bagi peningkatan efisiensi dan kesejahteraan. Di samping itu, peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan seluruhnya konsisten dengan proses demokratisasi yang terjadi dalam kehidupan politik di Indonesia.

Akhirnya, kita dapat mengatakan sesuatu mengenai implikasi perubahan-perubahan ini terhadap laju inflasi. Bagaimanapun juga, hanya sedikit orang di jalan yang peduli dengan perbaikan atau manfaat kebijakan moneter ini. Tetapi sejumlah besar perhatian -- dan keprihatinan -- diarahkan kepada laju inflasi. Dengan adanya independensi Bank Indonesia, peningkatan kemampuan teknis, percobaan yang dilakukannya menyangkut strategi penentuan sasaran laju inflasi dan perhatian otoritas moneter terhadap kestabilan harga, agaknya cukup masuk akal bila diprediksikan bahwa laju inflasi akan relatif rendah di masa depan. Prospek kita sepertinya telah membaik.

---

<sup>6</sup>Perlu diperhatikan bahwa agregat moneter negara kita (jumlah uang beredar dan uang primer), aktiva domestik netto, dan cadangan devisa netto diumumkan kepada media massa setiap minggunya dan juga dipublikasikan secara luas.



## KEPUSTAKAAN

- Alesina, Alberto and Lawrence H. Summers. 1993. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 25, No. 2, May.
- Allen, William A. 1999. "Inflation Targeting: The British Experience", Bank of England Lecture Series, January.
- Bernanke, Ben; Thomas Laubach; Frederic S. Mishkin and Adam S. Posen. 1999. *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ and Ilian Mihov. 1997. "What Does the Bundesbank Target?", *European Economic Review*, Vol. 41.
- Cukierman, Alex. 1992. *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Economics of Central Banking", in H. Wolf, ed., *Contemporary Policy Issues*, Proceedings of the Eleventh World Congress for the International Economic Association, Vol. V, New York.
- Eijffinger, Sylvester C. and Jakob de Haan. 1996. "The Political Economy of Central Bank Independence", *Special Papers in International Economics*, International Finance Sector, Princeton University, No. 19, May.
- Haldane, Andrew, ed. 1995. *Inflation Targeting*. London: Bank of England.
- Lippi, Francesco, ed. 1999. *Central Bank Independence, Targets and Credibility: Political and Economic Aspects of Delegation Arrangements for Monetary Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers.
- President of the Republic of Indonesia. 1999. *Act of the Republic of Indonesia Number 23, 1999 Concerning Bank Indonesia*, Jakarta. Dokumen ini dapat dibaca dalam website BI.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Act of the Republic of Indonesia Number 24, 1999 Concerning The Foreign Exchange Flow and Exchange Rate System*, Jakarta. Dokumen ini dapat dibaca dalam website BI.
- Sabirin, Syahril. 1999. "Central Bank Independence and Monetary Policy: The Case of Indonesia", presentation delivered at the Seminar on "The Economic Issues facing the New Government", organized by LPEM-FEUI in cooperation with USAID and PEG, Jakarta, 18-20 Agustus.
- Tinbergen, Jan. 1952. *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam: North-Holland Press.



# Politik Indonesia Pasca SU MPR 1999

T.A. Legowo

*Demokrasi hanya dapat dipelihara dan dikembangkan  
oleh orang-orang yang mengerti tentang hakikat demokrasi itu sendiri  
(Presiden K.H. Abdurrahman Wahid)<sup>1</sup>*

---

*Terbentuknya Kabinet Persatuan Nasional di bawah Gus Dur dan Mega merupakan akhir dari rangkaian proses inisial institusionalisasi reformasi politik di Indonesia. Proses ini paling tidak telah menghantarkan Indonesia pada makin terbukanya peluang demokratisasi. Lebih lanjut, yang perlu diupayakan adalah membangun kembali social trust agar tercipta rekonsiliasi nasional dan mencegah disintegrasi bangsa. Ini berarti bahwa diperlukan langkah-langkah untuk mengembalikan kedaulatan rakyat melalui peningkatan peran DPR, termasuk DPRD I dan DPRD II yang akan menjadi sangat signifikan jika dikaitkan dengan substansi otonomi daerah.*

*Masalah pokok lain yang harus segera ditangani oleh pemerintah saat ini adalah menanggulangi krisis ekonomi. Tugas ini agaknya akan menjadi tantangan berat bagi kabinet "akomodasi" persatuan nasional. Banyaknya "ahli yang ditempatkan pada tempat yang salah" membuat sebagian masyarakat ragu akan kapabilitas kabinet. Akan tetapi, masalah ini akan dapat teratasi seandainya kabinet Gus Dur dapat merealisasikan berbagai tuntutan reformasi dan melakukan langkah-langkah guna menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Inilah agenda politik yang harus dilakukan dalam tiga bulan pertama pemerintahan Gus Dur-Mega.*

---

## Pendahuluan

**T**ERBENTUKNYA Kabinet Persatuan Nasional di bawah duet kepemimpinan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri (Mega), 26 Oktober 1999 pada dasarnya merupakan akhir dari rangkaian proses inisial institusionalisasi reformasi politik di Indonesia. Pemilihan umum (Pemilu) 1999, yang merupakan awal

dari proses institusionalisasi ini, telah berlangsung secara relatif *fair* dan demokratis. Demikian juga, Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU MPR) 1999 terlaksana secara demokratis dan terbuka sehingga membawa nuansa akuntabilitas yang memadai. Proses pemilihan presiden dan wa-

---

<sup>1</sup>Pidato Presiden Terpilih K.H. Abdurrahman Wahid, transkrip termuat dalam *GBHN '99* (Jakarta: PT Pabelan Jayakarta, 1999) hlm. 48.



kil presiden, yang merupakan bagian dari agenda SU MPR 1999, pun terlihat menyajikan suasana baru bagi pengembangan kultur demokrasi Indonesia. Di samping itu, sejumlah perubahan mendasar dalam *setting* sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia telah dihasilkan oleh SU MPR 1999.

Tetapi, jelas tidak berarti proses institusionalisasi reformasi itu tanpa masalah sama sekali. Tuntutan-tuntutan dasar reformasi nampak belum terpenuhi sepenuhnya oleh proses institusionalisasi itu, terutama karena toleransi dan kompromi politik harus diberikan demi mencegah masyarakat dan negara Indonesia dari disintegrasi sosial, politik maupun teritorial. Kompleksitas persoalan sosial-politik sebagai akibat dari krisis ekonomi yang berlarut karena salah urus mengharuskan toleransi dan kompromi politik itu ditempuh dengan mengorbankan optimalisasi institusionalisasi reformasi. Oleh karena itu, masa depan Indonesia bukan hanya tergantung pada bagaimana pemerintah baru di bawah duet Gus Dur-Mega menyelesaikan berbagai masalah krisis ekonomi dan sosial-politik, tetapi juga bagaimana "rezim reformasi" yakni sinergi keseluruhan jajaran pemerintahan baru yang terdiri dari lembaga-lembaga MPR, DPR, Presiden dan MA melanjutkan proses institusionalisasi reformasi selanjutnya secara optimal. Jalan panjang bagi terwujudnya demokrasi Indonesia masih harus ditempuh.

## Mengembalikan Kedaulatan Rakyat

Proses inisial institusionalisasi reformasi telah mengeluarkan Indonesia dari sebuah terowongan yang gelap. Proses itu paling tidak telah menghantarkan Indone-

sia pada makin terbukanya peluang untuk melakukan berbagai perubahan dan pembauran politik menuju demokrasi. Berbagai pengalaman demokrasi, meski tidak terlalu sempurna, telah terlihat dalam proses institusionalisasi tersebut. Pengalaman ini bisa menjadi modal bagi pengembangan demokrasi Indonesia selanjutnya, demi memenuhi secara optimal tuntutan reformasi, yakni mengembalikan kedaulatan pada rakyat.

Hasil-hasil SU MPR, terutama Amandemen terhadap UUD 1945 dan GBHN 1999-2004, memang telah menyerap berbagai aspek dari tuntutan reformasi. Beberapa pembauran dalam struktur pemerintahan RI dari yang berkarakter *executive heavy* menjadi berkarakter *equal balance* antara eksekutif dan legislatif seperti tercakup dalam Amandemen UUD 1945, dan kebijakan tentang desentralisasi dan otonomi luas seperti tertulis dalam GBHN 1999-2004, adalah beberapa contoh dari terpenuhinya aspek-aspek tuntutan reformasi.<sup>2</sup> Lebih dari itu, amandemen terhadap UUD 1945 pada dasarnya telah meneguhkan komitmen rakyat Indonesia untuk tidak sekadar mengembangkan konstitusi atas dasar prinsip-prinsip demokrasi tetapi juga untuk melahirkan sistem politik dan pemerintahan yang demokratis.<sup>3</sup> Sementara itu, kebijakan tentang

<sup>2</sup>Lihat Ketetapan MPR tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

<sup>3</sup>Tampak bahwa semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menyatakan pilihannya atas prinsip demokrasi tetapi tidak semua konstitusi melahirkan pemerintahan dan sistem politik yang demokratis. UUD 1945 sendiri selama berlakunya ternyata lebih banyak melahirkan sistem politik yang otoriter. Politik demokratis berdasar UUD 1945 hanya terjadi justru ketika UUD 1945 itu



otonomi luas menegaskan prinsip bahwa pemerintah pusat menghormati dan menghargai pemerintah daerah, dan pemerintah daerah menghormati dan menghargai otonomi masyarakat.

Tetapi, pembaruan yang dilakukan ini praktis masih terbatas pada tataran institusi dan sistem pemerintahan. Pembaruan ini telah memberi peluang bagi perluasan partisipasi politik publik terutama dalam aktivitas pengawasan (kontrol) terhadap kinerja dan *performance* pemerintahan, *policy decision making*, dan lebih jauh pada *policy implementation*. Namun partisipasi politik publik yang luas tetap saja masih merupakan setengah dari tujuan keseluruhan reformasi, yakni mengembalikan kedaulatan kepada rakyat. Dalam pengertian ini, hubungan atau keterkaitan langsung antara pemilu yang merupakan manifestasi pokok dari kedaulatan rakyat dengan kekuasaan politik, dan kekuasaan politik yang didesentralisasi (untuk mencegah kembalinya sentralisasi kekuasaan pada seseorang atau satu lembaga) baik secara horisontal maupun vertikal, menjadi inti dari tujuan reformasi yang belum terlihat telah dihasilkan oleh pembaruan kali ini.

Substansi persoalan keterkaitan langsung antara pemilu dan kekuasaan politik secara substansial sebenarnya menuntut pembaruan total dalam keseluruhan sistem politik nasional. Perubahan karakter dari *executive heavy* menjadi *equal balance* dalam hubungan pemerintah dan DPR hanya

merupakan satu bagian saja dari tuntutan perubahan menyeluruh sistem politik nasional, dan belum menyentuh pada pokok persoalan yaitu tuntutan untuk pemilihan presiden (dan wakil presiden) secara langsung oleh rakyat. Termasuk dalam pokok persoalan ini adalah jaminan *equal right* bagi setiap warga negara Indonesia untuk berpartisipasi dalam kontes pemilihan presiden. Tentu tuntutan ini juga berlaku untuk pimpinan eksekutif pada tataran lokal. Tuntutan ini dengan sendirinya menghi-langkan bukan saja signifikansi tetapi juga relevansi lembaga (tertinggi) MPR. Oleh karena itu, tuntutan tersebut juga menghen-daki perubahan ataupun pembaruan *setting* sistem dan struktur pemerintahan negara. DPR harus diberi peran yang makin besar sebagai institusi perwakilan rakyat satu-satunya. Dan sebagai institusi perwakilan rakyat, keanggotaan DPR harus diseleksi ha-nya melalui pemilihan umum. Sementara itu, harus dikembangkan institusi yang mempunyai pretensi dan kepentingan me-wakili daerah-daerah.

Institusi perwakilan daerah akan menja-di sangat signifikan jika dikaitkan dengan substansi persoalan desentralisasi kekuasaan pemerintahan secara vertikal. Apa pun bentuk pemerintahan, federal ataupun kesatuan dengan otonomi luas, peran pemerin-tah pusat akan tetap ada. Dan peran ini bi-sa melampaui batas terhadap daerah jika ia tidak secara tegas dan jelas dibatasi. Seba-liknya, aspek kesatuan dalam negara fede-ral apalagi negara kesatuan dengan otono-mi luas, tetap tidak dapat diabaikan. Ini se-benarnya menuntut kontribusi daerah (ne-gara bagian) kepada pusat. Masalahnya ada-lah bagaimana kontribusi itu dirumuskan, dan untuk keperluan apa saja pemerintah

---

sendiri ditinggalkan dalam praktek meskipun se-cara resmi masih diberlakukan seperti yang terjadi pada tahun 1945-1949 yang ditinggalkan melalui Maklumat No. X Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Lihat Mahfud (1999: xxxv).



pusat dapat memanfaatkan kontribusi daerah itu. Institusi perwakilan daerah akan sangat berguna untuk menjaga kemungkinan lebihannya peran pemerintah pusat, di samping juga mengawasi pemanfaatan kontribusi daerah oleh pemerintah pusat secara adil dan proporsional.

Program desentralisasi untuk menciptakan otonomi luas di daerah-daerah memang telah dicanangkan. Bahkan telah tersedia dua undang-undang yang berpretensi mengatur soal otonomi ini, yakni UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25/1999 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Tetapi harus segera dicatat bahwa kedua undang-undang ini merupakan warisan pemerintahan Presiden B.J. Habibie, dan yang terkesan disusun dan disahkan secara agak tergesa-gesa.<sup>4</sup> Dengan kata lain, meski telah merinci lebih banyak tentang prosedur pelaksanaan otonomi daerah, banyak masalah dan pertanyaan masih tetap menyelimuti realisasi program otonomi daerah ini.<sup>5</sup> Orang tetap saja masih mempertanyakan, misalnya, apakah

otonomi daerah dengan titik berat pada kabupaten/kotamadya seperti ditegaskan dalam UU No. 22/1999 memang merupakan bentuk ideal otonomi yang diinginkan bersama masyarakat. Pertanyaan ini terus muncul karena orang ragu bahwa tingkat kabupaten/kotamadya dapat melaksanakan program tersebut. Di samping itu, kedua Undang-undang ini terlalu banyak menyerahkan pelaksanaan pasal-pasal kepada peraturan pemerintah. UU No. 22/1999 paling sedikit memerlukan 40 peraturan pemerintah; sementara UU No. 25/1999 memerlukan 17 peraturan pemerintah. Pengaturan seperti ini menimbulkan pertanyaan atas *discrepancy power* yang dimiliki pemerintah pusat yang dapat menghilangkan arti otonomi daerah sendiri.

Persoalan-persoalan pokok untuk mewujudkan tuntutan dasar reformasi ini memang tidak akan dapat dituntaskan dalam waktu singkat. Pemikiran-pemikiran mendalam dan menyeluruh masih diperlukan untuk bukan saja memformulasi tuntutan-tuntutan dasar reformasi itu ke dalam sistem dan struktur politik dan pemerintahan tetapi juga untuk mengembangkan gagasan-gagasan yang memajukan demokrasi di Indonesia. Efek yang diharapkan dari pemikiran-pemikiran ini adalah kepentingan-kepentingan jangka panjang perkembangan Indonesia. Untuk kepentingan jangka pendek, tindakan penting yang harus dilakukan oleh "rezim transisi" adalah memberikan sinyal-sinyal serius atas usaha-usaha menyelesaikan persoalan-persoalan ini. Betapapun absahnya, rezim transisi tetap perlu membangun kredibilitas diri di mata masyarakat. Oleh karena itu, salah satu langkah yang segera bisa diumumkan kepada publik adalah sejauh mana MPR telah me-

---

<sup>4</sup>Seperti diketahui Pemerintahan Presiden B.J. Habibie meencanakan program "1000 undang-undang". Dan memang selama masa pemerintahannya, telah dihasilkan 68 undang-undang. Kalau dilihat dari segi jumlah, tentu capaian itu merupakan sebuah prestasi pemerintah. Tetapi undang-undang bukan mempersoalkan jumlah melainkan substansi, yakni apakah isi undang-undang itu adil untuk masyarakat, dan bisa diterapkan secara kongkret sehingga tidak menimbulkan masalah-masalah baru yang rumit. Dari sisi ini, banyak produk undang-undang pemerintahan Presiden Habibie dipertanyakan, dipersoalkan dan diragukan. Termasuk di dalamnya adalah dua undang-undang tentang otonomi daerah tersebut.

<sup>5</sup>Persoalan-persoalan praktis dan pragmatis dari pelaksanaan kedua undang-undang tersebut digambarkan dengan baik oleh Djohan (1999).



lanjutkan kerjanya untuk mempersiapkan perubahan UUD 1945.<sup>6</sup>

Tiadaanya sinyal-sinyal yang jelas hanya akan mengundang kecurigaan publik atas komitmen rezim terhadap reformasi. Dengan kata lain, ujian bagi rezim transisi (untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang berjangka waktu menengah dan panjang) saat ini adalah kemampuannya meyakinkan kepada masyarakat bahwa rezim ini tetap serius melanjutkan proses reformasi secara menyeluruh. Kegagalan melakukan ini akan berarti mengembalikan Indonesia ke dalam terowongan lain yang lebih gelap.

### **Membangun Kembali *Social Trust***

Salah satu bagian dari rezim transisi yang memikul tugas berat dalam mengawal proses reformasi Indonesia adalah duet kepemimpinan Gus Dur-Mega. Banyak harapan ditumpukan pada duet kepemimpinan ini. Secara potensial duet ini memang menjanjikan bukan hanya keberlangsungan proses reformasi tetapi juga penyelesaian masalah-masalah kompleks sosial-politik dan ekonomi Indonesia. Tetapi harus segera dicatat bahwa kemunculan duet ini, meskipun melalui proses-proses demokratis, merupakan hasil dari suatu kompromi politik antara kekuatan-kekuatan politik besar.<sup>7</sup> Dan sekali lagi, kompromi ini mungkin harus mengorbankan optimalisasi dari realisasi potensi duet Gus Dur-Mega untuk reformasi.

Oleh karena itu, tantangan yang menghadang di depan duet kepemimpinan ini tidaklah ringan sama sekali.

Masalah utama yang harus segera diselesaikan oleh duet kepemimpinan ini adalah rekonsialisasi nasional untuk mencegah Indonesia dari perpecahan bangsa. Selama kurang lebih lima tahun terakhir, konflik-konflik politik berkembang menjadi sangat ideologis antara Islam dan nasionalis yang bukan hanya berlangsung pada tataran elite tetapi juga tataran masyarakat. Di samping itu, pergolakan daerah karena ketidakadilan sosial-ekonomi merebak di mana-mana. Pergolakan daerah ini secara langsung maupun tidak langsung menghadirkan pula konflik-konflik sosial yang bersifat etnis maupun ras. Masyarakat Indonesia telah kehilangan *social trust* sebagai modal sosial utama untuk persatuan dan keutuhan nasional. Oleh karena itu, tugas pertama duet kepemimpinan Gus Dur dan Mega untuk rekonsiliasi nasional adalah membangun kembali *social trust* di antara anggota dan kelompok-kelompok masyarakat.

*Social trust* merupakan akar dari integrasi sosial sekaligus stabilisasi politik. Oleh karena itu, *social trust* sebenarnya juga menjadi faktor yang amat menentukan bagi perkembangan demokrasi (Legowo, 1994). Ini harus dibangun atas dasar tiga elemen pokok (Denny, 1999). *Pertama*, menerapkan secara keras dan konsisten prinsip *equal rights*, yakni semua warga negara mempunyai kesempatan politik yang sama apa pun jenis kelamin, warna kulit, asal-usul, ideologi dan agamanya. Semua jabatan publik terbuka bagi semua warga negara. Mempersoalkan identitas warga negara mesti di-*discourage* agar tak muncul lagi.

<sup>6</sup>Salah satu keputusan SU MPR 1999 adalah Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 Tentang Penugasan Badan Pekerja MPR untuk melakukan perubahan UUD Negara RI tahun 1945.

<sup>7</sup>Lihat reportase "Selawat Gedung Rakyat untuk Presiden Gus Dur", dan "Sebilah Tongkat untuk Megawati", *Tempo*, 31 Oktober 1999, hlm. 18-21.



*Kedua*, sejalan dengan prinsip *equal rights*, harus pula diterapkan secara konsisten prinsip *fair play* atau *fair competition* dalam praksis demokrasi. Prinsip ini membuka peluang yang sama bagi semua segmen masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik untuk berpartisipasi. Tidak boleh ada satu pun segmen masyarakat dan kekuatan politik yang secara sengaja dimarginalisasi. Sebaliknya juga, setiap segmen dan kekuatan politik harus dirangsang untuk mau menghormati prosedur dan kultur demokratis.

*Ketiga*, mentransformasikan pengelompokan politik dari yang berbasis kultural menjadi berbasis kebijakan publik. Basis kultural yang sampai saat ini masih berbentuk seperti Islam versus non-Islam, Jawa versus luar-Jawa, ataupun pri versus non-pri harus dapat ditransformasi menjadi basis kebijakan publik yang dapat berupa ekonomi pasar versus ekonomi rakyat, pajak yang tinggi dan progresif versus pajak yang rendah dan sama (*flat rate*), ataupun penambahan subsidi versus pengurangan subsidi. Transformasi basis pengelompokan politik ini akan banyak membantu meningkatkan saling kontak dan saling mengenal antara mereka yang berbeda secara kultural. Satu kebijakan publik, misalnya, dapat didukung atau ditentang oleh semua pihak apa pun identitasnya. Yang memperoleh *benefit* atau *cost* dari kebijakan itu adalah berbagai pihak lintas kultural. Kompetisi kualitas lebih diutamakan daripada identitasnya.

Mewujudkan prinsip-prinsip tersebut memang bukan tugas ringan. Tetapi ini harus dimulai dari sekarang. Sosok Gus Dur dan Mega sebagai tokoh-tokoh *solidarity maker* yang berbasis massa merupakan modal utama bagi duet kepemimpinan ini dalam merealisasi prinsip-prinsip tersebut sebagai

bagian utama dari komitmen mereka atas reformasi untuk mewujudkan demokrasi Indonesia. Jika prinsip-prinsip ini gagal menjadi perhatian duet kepemimpinan baru ini, tidak mustahil Indonesia akan segera kembali dalam konflik-konflik sosial-politik yang tak berujung-pangkal.

## Kabinet "Akomodasi" Persatuan Nasional

Masalah pokok lain yang segera harus ditangani oleh duet Gus Dur-Mega adalah mewujudkan proses reformasi politik dan hukum (demokrasi) dan mengatasi masalah krisis ekonomi. Indikasi pertama yang menunjukkan komitmen duet kepemimpinan atas kedua masalah ini tertumpu pada profil kabinet yang dibentuk. Indikasi yang lain akan terlihat dalam *performance* kabinet tersebut. Profil kabinet yang diharapkan publik harus terdiri dari orang-orang yang jujur, sederhana, profesional dan mempunyai komitmen terhadap reformasi. Sementara *performance* kabinet harus ditampilkan dalam kesungguhan kerja kabinet dalam menyelesaikan kasus Soeharto khususnya dan KKN umumnya, berbagai kasus pelanggaran HAM oleh aparat pemerintahan dan militer, dan penanganan secara benar dan transparan krisis ekonomi serta berbagai dampak sosialnya.<sup>8</sup> Memenuhi kedua kondisi ini penting untuk menumbuhkan kredibilitas pemerintahan baru yang akan sangat penting bagi bukan saja pemulihan krisis ekonomi tetapi juga stabilisasi politik dan pemerintahan.

Dengan dasar itu, kabinet Gus Dur nampaknya kurang memenuhi harapan publik, dan lebih merupakan kabinet kompromi

<sup>8</sup>Periksa laporan berbagai media massa terbitan 22-26 Oktober 1999.



yang mengakomodasi banyak segmen masyarakat dan kekuatan politik. Representasi etnis, agama dan daerah, partai-partai politik besar, militer dan LSM, serta representasi kesinambungan dengan masa lalu terasa sangat menonjol dalam profil kabinet. Segi profesionalisme pada akhirnya kelihatan kurang menjadi pertimbangan dalam penyusunan kabinet. Dalam pengertian ini, latar belakang profesi anggota kabinet bukan merupakan pertimbangan bagi penempatan mereka pada jabatan-jabatan kementeriannya (lihat Lampiran).

Mungkin saja profil kabinet seperti itu merupakan *trade off* pemunculan duet Gus Dur-Mega sebagai hasil dari kompromi politik yang dibungkus dengan proses demokrasi, dan sekaligus merupakan konsekuensi dari kabinet yang berbasis partai-partai politik. Mungkin juga profil kabinet ini merupakan perwujudan dari obsesi "nasionalisme" duet kepemimpinan Gus Dur-Mega untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Pluralitas keanggotaan kabinet diharapkan mampu mengokohkan kembali persatuan masyarakat dan bangsa.<sup>9</sup> Dalam pengertian ini, kompromi-kompromi politik di balik pembentukan kabinet ini bisa berarti malahan positif bagi usaha menyelamatkan negara bangsa ini. Oleh karena itu, pada akhirnya penilaian publik terhadap kabinet Gus Dur-Mega pun menjadi campurbaur. Hasil jajak pendapat Indikator Tempo Interaktif, misalnya, menunjukkan bahwa mereka yang merasa puas dan tidak puas

dengan Kabinet Gus Dur-Mega ini jumlahnya seimbang.<sup>10</sup>

Dengan politik akomodasi semacam ini, kabinet Gus Dur-Mega mungkin sekali tidak akan mendapat tantangan dan protes dari partai-partai besar, kekuatan-kekuatan politik etnis dan daerah, militer maupun kekuatan politik lama. Tetapi, nampaknya protes dan tantangan akan lebih banyak dihadirkan oleh gerakan mahasiswa dan akademisi. Bukan karena kedua segmen masyarakat ini kurang diakomodasi dalam kabinet, melainkan karena sifat kekritisannya kepada kekuasaan. Kritik tentang kurang diperhatikannya profesionalisme kabinet, misalnya, akan datang dari segmen-segmen ini. Hal-hal rasional yang harus ada dalam kabinet akan menjadi perhatian dan *concern* mereka. Kalaupun kabinet Gus Dur-Mega ini tidak akan menghadapi oposisi dari partai-partai dan kekuatan-kekuatan politik, dia akan tetap menghadapi oposisi dari gerakan mahasiswa, dan kaum cendekiawan.

Dari profil kabinet seperti itu, orang memang dapat menduga sejauh mana kabinet ini *capable* untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Banyaknya "ahli yang ditempatkan pada tempat yang salah" menghadirkan keraguan terhadap kapabilitas kabinet. Kecuali, menteri-menteri baru dalam kabinet dapat dengan cepat belajar tentang bidang-bidang baru mereka, persoalan kapabilitas kabinet mungkin akan segera terjawab. Dan ini sangat penting, karena kapabilitas akan berkaitan erat dengan kredibilitas kabinet. Oleh karena itu, menilai kapabilitas kabi-

<sup>9</sup>Lihat reportase "Sebelas Draf Menuju Kabinet Superkompromi", *Tempo*, 7 November 1999, hlm. 18-21.

<sup>10</sup>Dari 1.249 pengakses, 555 orang (44,4 persen) menyatakan puas, 566 (45,3) persen menyatakan tidak puas, dan sisanya menjawab tidak tahu. Lihat dalam *Tempo*, 14 November 1999, hlm. 11.



net tentu belum dapat dilakukan dengan baik (objektif) saat ini. Perlu waktu, paling tidak tiga bulan pertama pemerintahan Gus Dur-Mega, untuk melihat apa yang akan dikerjakan, dan bagaimana kabinet ini akan mengerjakan tugas-tugasnya.

Ada tiga hal penting yang nampaknya harus segera ditindaklanjuti oleh kabinet Gus Dur-Mega. *Pertama* adalah penuntasan kasus Soeharto dan masalah KKN lainnya termasuk kasus Bank Bali. Ini penting untuk membuktikan bahwa pemerintahan Gus Dur-Mega benar-benar mempunyai komitmen untuk memutus hubungan dengan kesalahan-kesalahan rezim masa lampau, dan untuk menegakkan suatu pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. *Kedua* adalah penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM, mulai dari kasus Tragedi Trisakti hingga masalah Aceh dan Ambon. Ini untuk membuktikan bahwa pemerintahan baru benar-benar mempunyai komitmen untuk menegakkan hukum yang adil di Indonesia. *Rule of law* menjadi bagian yang sangat signifikan bagi pertumbuhan demokrasi. *Ketiga* adalah penanganan secara benar krisis ekonomi. Langkah yang tepat dalam menangani masalah ini akan dengan sendirinya menumbuhkan kepercayaan masyarakat domestik maupun internasional bahwa pemerintahan ini benar-benar serius ingin menumbuhkan kesejahteraan masyarakat.<sup>11</sup>

Menuntaskan ketiga persoalan pokok itu mungkin tidak akan bisa dilakukan dengan hanya menyerahkan masing-masing persoalan kepada masing-masing anggota kabinet yang bersangkutan. Tugas ini me-

merlukan *leadership* yang kuat dari duet Gus Dur-Mega. Duet kepemimpinan ini mempunyai potensi untuk itu. Sosok Gus Dur dan Mega yang mempunyai basis massa luas akan menjadi faktor yang signifikan dalam mengembangkan *network* atau jaringan untuk memperkuat *leadership* tersebut. Kalaupun terdapat kekurangan dari duet kepemimpinan ini, hal itu terletak pada soal manajemen pemerintahan.

### Catatan Penutup

Dalam tiga bulan pertama pemerintahan baru Indonesia nampaknya harus melakukan konsolidasi diri, bukan saja untuk meletakkan dasar bagi stabilisasi pemerintahan tetapi juga untuk menunjukkan kepada publik bahwa pemerintahan baru ini memang kompak dan solid untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Konsolidasi ini tidak hanya tergantung pada kepemimpinan Gus Dur-Mega tetapi juga kepemimpinan "rezim transisi" seluruhnya. Terkandung di dalam proses konsolidasi ini adalah pembagian tugas dan fungsi antara lembaga-lembaga negara, di samping pembagian tugas pada internal kabinet "akomodasi" persatuan nasional.

Keberhasilan konsolidasi akan segera diikuti oleh langkah-langkah rezim transisi dalam merealisasikan tuntutan-tuntutan reformasi, dan langkah-langkah kabinet dalam menindaklanjuti berbagai kasus yang berkaitan dengan usaha menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Dalam kurun waktu satu hingga dua tahun langkah-langkah ini harus mulai menunjukkan hasil-hasilnya. Dengan langkah-langkah ini kredibilitas rezim transisi umumnya, dan kabinet Gus Dur-Mega sudah akan teruji.

<sup>11</sup>Salah satu komentar tentang kapabilitas kabinet untuk menangani masalah ekonomi, dapat dibaca dalam Liddle (1999).



Jika tahap-tahap seperti itu dapat dilakukan dengan baik, pemerintahan baru ini mungkin sekali akan berhasil menyelesaikan masa tugasnya dengan relatif sempurna, yakni menancapkan landasan-landasan reformasi untuk mengembangkan kehidupan demokrasi di Indonesia.

Proyeksi optimis ini bukan tanpa alasan sama sekali. *Pertama*, terbentuknya rezim transisi, dan kabinet Gus Dur-Mega pada akhirnya relatif memperoleh penerimaan yang luas (*acceptable*). *Kedua*, meski dikritik karena kurang memperhatikan profesionalisme, kabinet Gus Dur-Mega relatif *acceptable* karena merekrut orang-orang yang relatif jujur dan sederhana, serta relatif bebas dari KKN. *Ketiga*, duet kepemimpinan Gus Dur-Mega relatif kuat untuk menggalang kesatuan dan koordinasi dalam kabinet. Secara lebih khusus, kepemimpinan Gus Dur adalah kepemimpinan yang aspiratif dalam arti mau mendengarkan kritik secara terbuka. Demikian juga, komitmen Megawati untuk mendahulukan kepentingan masyarakat dan bangsa daripada kepentingan partai merupakan modal bagi kepemimpinan yang bisa

diterima semua pihak. *Keempat*, keseluruhan jajaran rezim mempunyai komitmen yang sama terhadap reformasi, demokratisasi dan keterbukaan. *Terakhir*, gerakan mahasiswa dan kaum cendekiawan untuk tetap kritis dan beroposisi terhadap kekuasaan, serta pers yang bebas, akan merupakan institusi kontrol terhadap rezim transisi secara keseluruhan, dan oleh karena itu, bisa mencegah rezim ini menjadi rezim otoriter.

KEPUSTAKAAN

Denny J.A. 1999. "Merumuskan Visi Nasional", *Kompas*, 25 Oktober.

Djohan Djohermansyah. 1999. "Ancaman Disintegrasi Pemerintahan", dalam *Republika*, 18 November.

Mahfud MD Moh. 1999. "Politik Hukum Baru Menuju Supermasi Hukum" dalam M. AS. Hikam, Mulyana W. Kusumah, dkk., *Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).

Liddle R. William. 1999. "Ambeg Parama Arta", *Kompas*, 2 November.

Legowo T.A. 1994. "Mempercayai Lawan Politik", *Kompas*, 9 November.

Lampiran

PROFIL KABINET GUS DUR - MEGA

Kementerian	Menteri	Afiliasi Sosial/Politik	Pengalaman
Menteri Koordinator Politik dan Keamanan	Jend. Wiranto	TNI/militer	<ul style="list-style-type: none"><li>• Panglima ABRI (1998-1999)</li><li>• Menteri Pertahanan dan Keamanan (1998-1999)</li></ul>
Menteri Dalam Negeri	Letjen. (Purn.) Surjadi Sudirdja	TNI/militer	Gubernur DKI Jakarta (1998-1999)
Menteri Luar Negeri	Dr. Alwi Shihab	PKB	Pengajar/Dosen, Harvard University, AS
Menteri Pertahanan	Prof. Dr. Juwono Sudarsono	Universitas Indonesia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wakil Gubernur, Lemhannas (1996-1998)</li><li>• Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (1998-1999)</li></ul>



Menteri Hukum dan Perundang-undangan	Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra	PBB (Poros Tengah)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guru Besar bidang Tata Negara, Fak. Hukum, UI</li> <li>• <i>Speechwriter</i> Presiden Soeharto (1996-1998)</li> </ul>
Menteri Negara Urusan Otonomi Daerah	Prof. Dr. Ryaas Rasyid	Institut Ilmu Pemerintahan (IIP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rektor IIP (1996-1998)</li> <li>• Direktur Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD) Depdagri (1998-1999)</li> </ul>
Menteri Negara Urusan HAM	Dr. Hasballah M. Saad	PAN (Poros Tengah)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengajar, IKIP Jakarta</li> </ul>
Menteri Negara Urusan Penertiban Aparatur Negara	Laksamana Freddy Numberi	TNI/militer	Gubernur Irian Jaya (1998-1999)
Jaksa Agung	Marzuki Darusman, SH	Partai Golkar	Ketua, Komnas HAM
Panglima TNI	Laksamana Widodo AS.	TNI/militer	Wakil Panglima TNI (1999)
Sekretaris Negara	Dr. Ali Rahman	Birokrasi	Kepala Biro Penelitian dan Pendidikan Bappenas
Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri	Drs. Kwik Kian Gie	PDI-P	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengusaha</li> <li>• Direktur, Institut Bisnis Indonesia (IBI), Jakarta</li> </ul>
Menteri Keuangan	Dr. Bambang Sudibyo	Muhammadiyah; Dewan Pakar, ICMI	Direktur, Magister Manajemen, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Menteri Perindustrian dan Perdagangan	Drs. H.M. Yusuf Kalla	Golkar, anggota MPR RI Utusan Daerah	Pengusaha
Menteri Pertambangan dan Energi	Letjen. Susilo Bambang Yudhoyono	TNI/militer	Kepala Staf Teritorial, Mabes TNI (1998-1999)
Menteri Pertanian	Dr. Ir. Mohammad Prakosa	PDI-P	Wakil Perwakilan FAO Indonesia
Menteri Kehutanan	Dr. Ir. Nur Mahmudi Ismail	PK (Poros Tengah)	Peneliti Senior, BPPT
Menteri Perhubungan	Letjen. Agum Gumelar	TNI/militer	Gubernur Lemhannas (1997-1999)
Menteri Eksplorasi Kelautan	Ir. Sarwono Kusumaatmadja	Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa (GKPB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menteri Negara Urusan Penertiban Aparatur Negara (1993-1998)</li> <li>• Menteri Negara Urusan Lingkungan Hidup (1988-1993)</li> </ul>
Menteri Koperasi, dan Pengusaha Kecil dan Menengah	Drs. Zarkasih Nur	PPP (Poros Tengah); NU	Anggota DPR
Menteri Negara Penanaman Modal dan BUMN	Ir. Laksamana Sukardi	PDI-P	Bankir



Menteri Negara Urusan Pariwisata dan Seni	Drs. H. Hidayat Jaelani	Birokrasi	Anggota Komisaris, PT. Pos
Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengen- tasan Kemiskinan	Dr. Hamzah Haz	PPP (Poros Tengah)	Ketua Umum DPP-PPP
Menteri Tenaga Kerja	Bomer Pasaribu, SH	FSPSI; Partai Golkar	Ketua Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSPSI)
Menteri Kesehatan	Dr. Achmad Sujudi, MPH	Birokrasi	Direktur Jenderal Kesehatan Masyarakat, Departemen Kesehatan (1998-1999)
Menteri Pendidikan Nasional	Dr. Yahya Muhaimin	Muhammadiyah; Anggota Dewan Pakar, ICMI	Atase Pendidikan dan Kebudayaan, Kedubes RI di Washington; Pengajar Fisipol, UGM
Menteri Agama	Drs. K.H. Muhammad Tolchah Hasan	NU; Anggota Dewan Pakar, ICMI	Rektor Universitas Islam Malang
Menteri Pengem- bangan Pemukiman	Ir. Erna Witoelar	Anggota MPR Utusan Golongan; Aktivis LSM	Aktivis LSM terutama bidang Lingkungan Hidup, dan Perlindungan Konsumen
Menteri Negara Urusan Lingkungan Hidup	Dr. Sony Keraf	Pendukung PDI-P	Pengajar, Universitas Katolik Atma Jaya, Jakarta
Menteri Negara Urusan Pemuda dan Olahraga	Drs. Mahadi Sinambela	Partai Golkar	Anggota DPR
Menteri Negara Urusan Pekerjaan Umum	Dr. Ir. Rozik Boedioro Soetjipto	Birokrasi	Direktur Jenderal Pertambang- an Umum, Departemen Per- tambangan dan Energi (....-1999)
Menteri Negara Urusan Pemberdayaan Wanita	Drs. Khofifah Indar Parawansa	PKB	Anggota DPR
Menteri Negara Urusan Transmigrasi dan Kependudukan	Ir. Al Hilal Hamdi	PAN (Poros Tengah)	Wakil Sekretaris Jenderal PAN
Menteri Negara Urusan Kesejahteraan Rakyat	Dr. Anak Agung Gde Agung	Anggota MPR Utusan Golongan	Pengusaha
Menteri Negara Urusan Riset dan Teknologi	Dr. Muhammad AS. Hikam	NU	Peneliti masalah Sosial dan Ekonomi, LIPI

Sumber. Diolah dari berbagai sumber.



# Perkembangan dan Prospek Politik Pasca Pemilu 1999

*Faisal H. Basri*

---

*Memasuki periode transisi pasca Orde Baru, bangsa Indonesia tampaknya masih menghadapi tantangan besar karena masih lekatnya ketidakpastian ekonomi dan politik sebagai akibat dari krisis yang berkepanjangan dan belum adanya kejelasan mengenai arah reformasi di masa mendatang. Berbagai kendala proses transisi masih terdapat di berbagai bidang. Hal ini dapat dilihat misalnya dalam perilaku politik yang tidak produktif, belum mempunyai UUD 1945 menjawab realitas struktur politik multipartai dalam kerangka "Republik". Selain itu, tidak adanya concensus building process dan bagaimana cara menanggulangi krisis ekonomi masih menjadi kendala bagi proses demokrasi di Indonesia. Persoalan mengenai kepemilikan, peran pemerintah, otonomi bagi pemerintah lokal dan masyarakat lokal, sikap terhadap utang luar negeri, peran militer dan proses teknokratik juga merupakan persoalan-persoalan utama bagi konsolidasi dan pendalaman demokrasi. Oleh karena itu, peran civil society semakin menjadi penting untuk dikedepankan sebagai bagian yang terintegrasi dalam kehidupan politik dan ekonomi.*

---

## Pendahuluan

**H**ASIL Pemilihan Umum Juni 1999 menunjukkan telah terjadinya gerakan sosial (*social movement*) atau paling tidak perubahan orientasi pemilihan yang cukup mendasar. Dibandingkan dengan Pemilu 1955, Pemilu baru lalu menghasilkan pola orientasi pemilihan yang sangat berbeda. Para pemilih menjauh dari politik aliran ke arah tengah.<sup>1</sup> Kekuatan tengah ini -- yang meliputi PDI-P, Golkar, PKB, dan PAN -- menguasai hampir empat per lima atau tepatnya 77,5 persen dari total kursi DPR yang diperebutkan (Diagram 1). Dari lima besar pemenang pemilu, hanya satu yang tak "berideologi"

tengah, yakni PPP yang berada di sayap kanan. Keseluruhan partai kanan -- yang berasaskan agama, tak hanya Islam -- cuma memperoleh jumlah kursi kurang dari 20 persen. PRD, yang dapat dikategorikan sebagai partai paling kiri sama sekali tak memperoleh kursi, sedangkan seluruh partai yang berorientasi kiri-tengah tak sampai memperoleh satu persen.

Sementara itu jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu selama Orde Baru, maka Pemilu 1999 mencerminkan perlawanan terbuka dari mayoritas pemilih terhadap *status quo* atau kehendak kuat dari rakyat kebanyakan bagi terjadinya perubahan. Perolehan Golkar sebagai perlambang kekuatan *status quo* yang pada Pemilu 1997 mencapai lebih dari 70 persen melorot sangat tajam menjadi hanya 26 persen pada Pemilu 1999.

Perkiraan banyak pihak di dalam maupun luar negeri bahwa selama kampanye

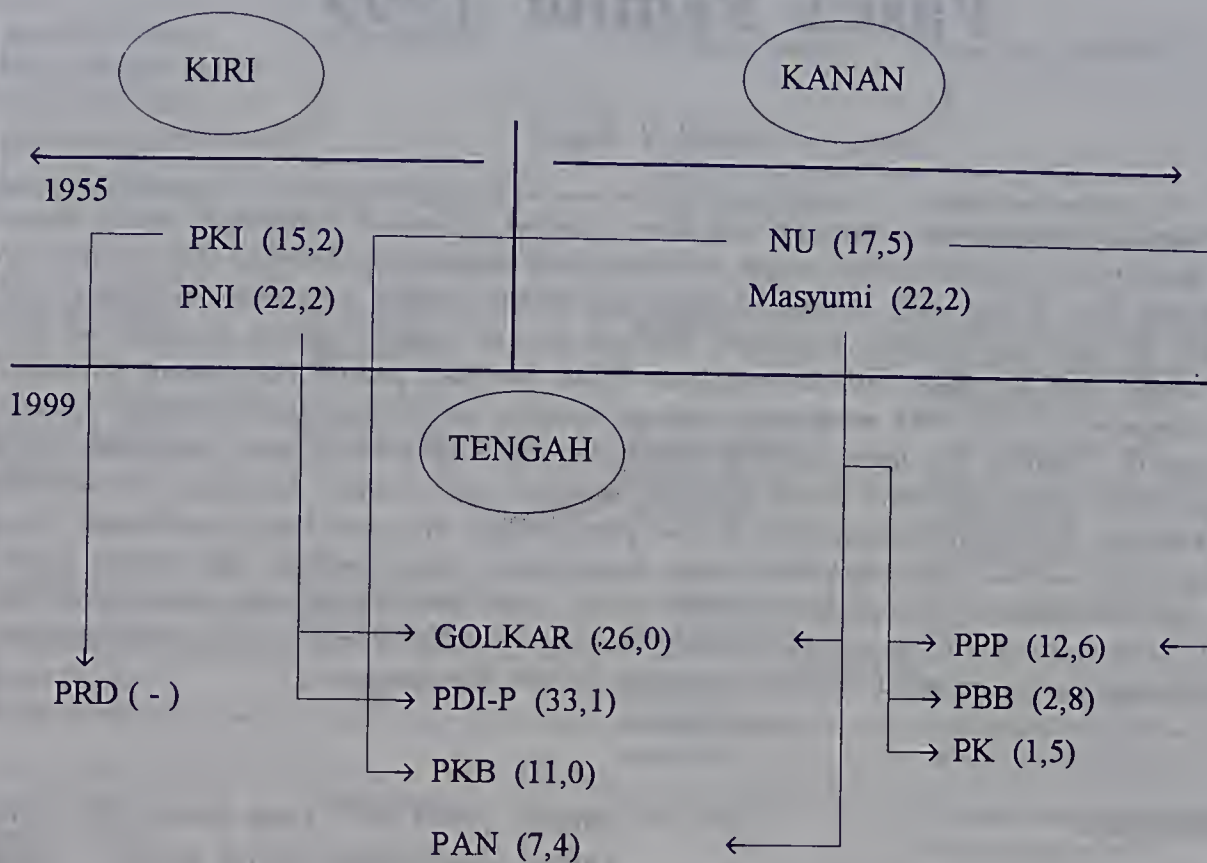
---

<sup>1</sup>Pemilihan Umum 1955 menghasilkan empat besar partai politik, yaitu: PKI pada sayap paling kiri, PNI di kiri-tengah, serta Masyumi dan NU di sayap kanan. Masing-masing kutub memiliki kekuatan berimbang.



Diagram 1

## ORIENTASI PEMILIH DALAM PEMILU



- Menjauh dari politik aliran.
- Ikatan primordial masih cukup kuat.
- Kehendak untuk perubahan dan menentang *status quo* sangat tinggi, tercermin dari anjloknya perolehan suara Golkar dari 74 persen (1997) menjadi 26 persen (1999).
- Menunjukkan terjadinya *social movement*.

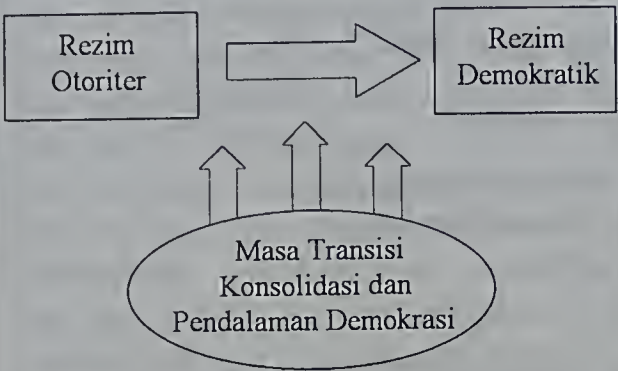
pada era multipartai setelah kejatuhan Soeharto akan menimbulkan kerusuhan dan pertumpahan darah ternyata tidak terbukti sama sekali. Acungan jempol patut diberikan kepada rakyat Indonesia yang telah berpartisipasi secara antusias sejak pra-kampanye hingga hari pemungutan suara tanpa insiden yang berarti. Ini menunjukkan kematangan dan kedewasaan rakyat dalam berdemokrasi. Partisipasi politik yang cukup tinggi dan konstruktif ini, dipadukan dengan perubahan orientasi pilihan

mereka, mencerminkan terjadinya gerakan sosial menuju paradigma baru sebagaimana terjadi pula di banyak negara, termasuk di negara-negara maju. Boleh dikatakan kecenderungan demikian menunjukkan bahwa memang berlaku kaidah *people know best*. Memang diakui bahwa ikatan-ikatan primordial masih cukup kuat sebagaimana terlihat dari peran tema-tema agama, ke-dacrahan, dan tokoh-tokoh kharismatik sebagai ujung tombak perolehan suara bagi kebanyakan partai besar.



Diagram 2

BERBAGAI KENDALA PROSES TRANSISI



Kendala:

1. Perilaku politik yang tidak produktif/belum matang: pendekatan *personal* dan emosional dalam melakukan negosiasi politik, bukan pendekatan yang bersifat institusional dan rasional.
2. UUD 1945 tak mampu menjawab realitas struktur politik multipartai dalam kerangka "Republik".
3. Tidak ada *consensus building process*, khususnya terhadap beberapa persoalan utama, seperti:
  - Kepemilikan;
  - Peran pemerintah;
  - Otonomi bagi pemerintah lokal dan masyarakat lokal;
  - Sikap terhadap utang luar negeri;
  - Peran militer;
  - Proses teknokratik.
4. Bagaimana menanggulangi krisis ekonomi:
  - Kebijakan ekonomi yang bersifat populis;
  - *Broad base* atau *targeting*;
  - Jangka pendek vs. jangka menengah dan panjang;
  - Penyelesaian konflik.

Seandainya para elite politik mampu memanfaatkan kharismanya untuk memadukan antara rasionalitas dan ikatan-ikatan primordial para pemilihnya, maka kita bisa mengharapkan proses transisi dari rezim otoriter ke rezim yang lebih demokratik berlangsung dengan lebih mulus. Ini me-

rupakan modal dasar yang cukup berharga dalam proses konsolidasi dan pendalaman demokrasi (*consolidating and deepening democracy*).

Namun, di sinilah letak permasalahannya. Masih cukup banyak kendala yang menghadang mulusnya proses transisi (Diagram 2). Ternyata para elite politik dewasa ini belum menunjukkan perilaku yang matang. Dalam menanggapi paradigma baru, mayoritas mereka masih menggunakan pendekatan lama. Pemilu multipartai yang tidak menghasilkan pemenang mayoritas membawa konsekuensi akan pentingnya negosiasi dan kompromi. Sayangnya pendekatan yang mereka lakukan lebih bersifat *personal* dan emosional, padahal yang dituntut adalah yang bersifat institusional dan rasional. Hal inilah yang menjadi salah satu sebab kecenderungan menguatnya kembali ikatan-ikatan primordial dan politik aliran.<sup>2</sup>

Dihadapkan pada keadaan di atas, sulit kiranya mengharapkan terjadinya kesepakatan atau kompromi yang hasilnya relatif stabil. Koalisi ataupun bentuk-bentuk kerja sama antarpantai cenderung tak bisa bertahan cukup lama atau akan sangat labil. Apalagi mengingat belum ada tanda-tanda menuju suatu *consensus building process*, khususnya terhadap beberapa persoalan utama seperti: kepemilikan (*ownership*), peran pemerintah, otonomi bagi pemerintah lokal dan masyarakat lokal, sikap terhadap utang luar negeri, peran militer, penyelesaian kasus Soeharto dan kroni-kroninya, dan proses teknokratik. Persoalan-persoalan besar tersebut selama ini terpendam an-

<sup>2</sup>Ini tidak berarti bahwa politik aliran harus ditinggalkan. Politik aliran akan selalu ada dan lazim di banyak negara. Persoalannya lebih pada kesadaran bahwa *necessary conditions* bagi terjadinya politik aliran yang konstruktif belum terpenuhi.



tara lain sebagai akibat konstitusi tak mampu menjawab dinamika perubahan lingkungan internal dan eksternalnya.

Belum pula ada tanda-tanda kesepakatan minimum mengenai cara-cara mengatasi krisis ekonomi, misalnya: terhadap sejauh mana kebijakan-kebijakan populis bisa ditoleransikan, pilihan antara kebijakan *broad base* vs. *targeting*, tujuan jangka pendek vs. jangka menengah dan panjang, dan *conflict resolution*.

### Peran Militer

Secara umum peran militer di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam empat kategori (Diagram 3), yakni:

- Perumusan kebijakan bidang hankam (*security policy making*).
- Komando dan pengendalian (*command and control*).
- Peran sosial-politik (*non-security roles*).
- Dominasi politik (*political domination*).

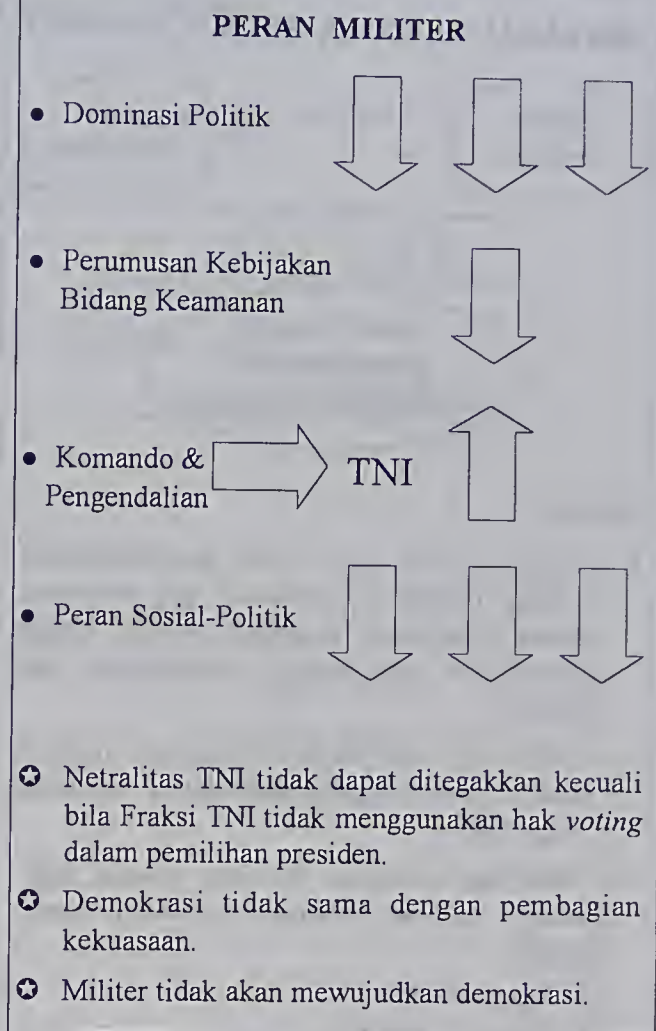
Dua peran terakhir harus dikurangi secara drastis untuk menegaskan prinsip-prinsip dasar demokrasi. Sebaliknya peran pertama harus sepenuhnya di tangan TNI tanpa diintervensi oleh pihak luar TNI. Adapun peran dalam *security policy making* harus semakin melibatkan pihak sipil.

Netralitas tentara harus benar-benar ditegakkan. Salah satu langkah terpenting adalah tidak digunakannya hak *voting* oleh Fraksi Tentara di MPR pada saat pemilihan presiden, karena hanya dengan begitu lah netralitas TNI bisa terjamin.

### Kerapuhan Pemerintahan Mendatang

Banyak dilema yang akan dihadapi dalam menangani berbagai persoalan men-

Diagram 3



dasar yang selama ini dikesampingkan oleh rezim Orde Baru karena justru kelemahan-kelemahan yang ada dimanfaatkan untuk mengokohkan posisi penguasa. Maka tak heran, tatkala terjadi perubahan-perubahan yang dipicu baik oleh faktor-faktor internal maupun eksternal, tatanan yang ada tak mampu merespons.

Salah satu yang paling kentara adalah ketidakberdayaan UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial untuk menjawab realitas politik baru yang bercirikan multipartai tanpa ada yang memiliki posisi mayoritas. Kesulitan pertama akan terjadi dalam pemilihan presiden dan pembentukan kabinet. Apakah dukungan kepada salah satu kandidat presiden di-



dasarkan pada kesepakatan sejumlah partai dalam pembagian kekuasaan (*power sharing*) bisa berlangsung mulus, mengingat penentuan posisi-posisi kunci (presiden, para ketua DPR dan MPR, serta anggota-anggota kabinet) tidak dilakukan dalam waktu yang bersamaan. Hal ini menjadi pertanyaan mengingat sejauh ini pendekatan negosiasi politik lebih bersifat personal dan emosional, serta mengingat pula bahwa tidak ada jaminan bahwa para anggota DPR dan MPR akan memilih kandidat untuk posisi-posisi kunci tersebut sesuai dengan garis politik partainya masing-masing.

Selanjutnya, katakanlah kabinet sudah terbentuk. Apakah keberadaan menteri-menteri pada kabinet "aliansi" atau "koalisi" lebih mewakili pribadi ataukah partainya. Seandainya mewakili pribadi, apa konsekuensinya terhadap dukungan partai-partai di DPR maupun MPR terhadap pemerintah? Jika menteri mewakili partai, apakah yang akan terjadi seandainya presiden memecat seorang menteri sekadar karena kekurangsesuaian pandangan atas suatu kebijakan tertentu? Sebaliknya, jika posisi presiden sedemikian lemahnya -- yang menyebabkan setiap menteri memiliki tingkat kebebasan dan otonomi yang tinggi sehingga membuat kabinet tidak memiliki kerangka kerja yang kokoh -- maka pemerintahan akan sangat tidak efektif.

Kedua kemungkinan di atas cenderung membuat pemerintahan tidak stabil atau rentan terhadap perbedaan-perbedaan yang tidak mendasar sekalipun. Apalagi mengingat bahwa di masa mendatang MPR akan lebih ketat dalam mengevaluasi kinerja pemerintah lewat sidang MPR yang telah ditetapkan setiap tahun sekali. Di dalam sistem presidensial, kejatuhan pemerintah

akan memiliki konsekuensi yang lebih pelik ketimbang di dalam sistem parlementer. Dalam hal inilah makin dipandang penting terbentuknya konsensus atas sejumlah persoalan sehingga bisa meminimalisasikan risiko pergantian pemerintahan dalam waktu yang relatif pendek sekadar karena perbedaan-perbedaan yang tak bersifat substansial. Seiring dengan itu dituntut pula perubahan-perubahan pada konstitusi demi mengharmoniskan sistem hukum dan ketatanegaraan, karena yang ada dan berlaku dewasa ini sudah tak memadai lagi untuk menjawab realitas baru.

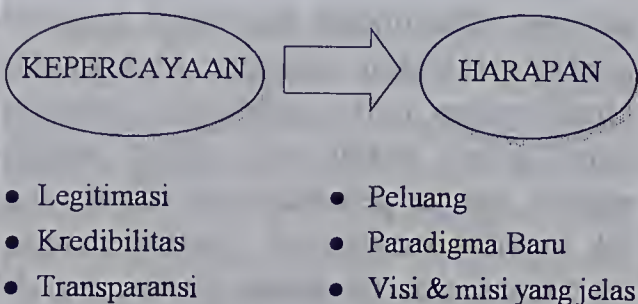
### Otonomi Sebagai Titik Pijakan Menghadapi Paradigma Baru Pembangunan

Hakikat pembangunan adalah membentuk manusia-manusia atau individu-individu otonom, yang memungkinkan mereka bisa mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal (Diagram 4). Dari sini muncul keberagaman dan spesialisasi sehingga menyuburkan pertukaran (*exchange*) atau transaksi. Inilah yang menjadi landasan kokoh bagi terwujudnya manusia-manusia unggulan sebagai modal utama terbentuknya daya saing nasional dalam menghadapi persaingan mondial. Transaksi tak lain merupakan perwujudan dari interaksi antarmanusia dengan segala keberagaman dan kelebihan-nya masing-masing. Perbedaan merupakan refleksi dari keberadaan manusia -- yang membedakannya dengan makhluk-makhluk lain -- dengan *free will* yang diperolehnya dari Sang Pencipta. Adapun hasil dari transaksi atau interaksi tersebut adalah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagaimana dijanjikan oleh prinsip keunggulan komparatif (*comparative advantage*).



Diagram 4

## PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN



## INTEGRITAS

## KONSEP TENTANG MASA DEPAN

- ✱ Pemerintah yang sudah terasing dari masyarakatnya serupa saja dengan pemerintah asing.

Kesejahteraan sosial terwujud melalui tercapainya kemakmuran (*prosperity*) yang berkeadilan (*justice*). Demokrasi adalah prasyarat terpenting untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang berkeadilan. Format baru pembangunan ekonomi Indonesia mendatang tidak boleh lagi memisahkan di antara keduanya, melainkan harus padu (*built in*) di dalam strategi dan setiap kebijakan pembangunan. Pemerintahan Orde Baru mengedepankan jargon "Pembangunan ekonomi *yes*, politik *no*", sebagaimana dikenal di dalam kerangka pemikiran *developmental state* yang kerap dipraktikkan oleh rezim otoriter di negara-negara berkembang. Pengejawantahannya tercermin dari trilogi pembangunan (pertumbuhan, stabilitas, dan pemerataan). Ketiganya bercampur baur di dalam satu wacana, yaitu wacana ekonomi. Dengan demikian

tampak sekali bahwa memang wacana politik cenderung dikebiri.

Kokohnya bangunan kemakmuran ditopang oleh kualitas dari tiga pilar yang melandasinya, yaitu: pertumbuhan, stabilitas, dan efisiensi. Pilar pertumbuhan merupakan sisi penawaran (*supply side*) yang dinamikanya ditentukan oleh tiga unsur utama, yakni: modal, tenaga kerja, dan teknologi. Ketiga faktor ini diramu oleh pengusaha untuk menggerakkan roda produksi. Mereka terdiri dari pengusaha kecil, menengah, maupun besar. Bangun usahanya bisa berupa koperasi, swasta, atau badan usaha milik negara (BUMN). Para aktornya bisa pula dikelompokkan ke dalam sektor tradisional dan modern ataupun sektor informal dan formal.

Sosok perekonomian dan dinamika pertumbuhan bisa pula ditinjau secara sektoral sebagaimana dapat ditelaah dari struktur produksi suatu perekonomian. Baik struktur produksi maupun komposisi para aktornya selalu mengalami perubahan sejalan dengan pergeseran pada komposisi faktor produksi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, perubahan teknologi.

Tinjauan *spatial* akan melengkapi pemahaman terhadap sosok perekonomian secara lebih lengkap. Dari tinjauan ini tergambar persebaran kegiatan ekonomi berdasarkan lokasi: antarpropinsi, Jawa vs. luar Jawa, ataupun Kawasan Barat Indonesia vs. Kawasan Timur Indonesia.

Peningkatan daya pertumbuhan membutuhkan suatu proses yang kompleks dan multidimensional. Oleh karena itulah perspektif pengembangan daya pertumbuhan selalu ditempatkan dalam kerangka jangka panjang. Dengan perkataan lain, upaya untuk melakukan perubahan struktural terha-



dap komposisi sektoral dan *spatial* maupun para aktornya tak bisa dengan jalan pintas.

Pilar kedua dari kemakmuran adalah stabilitas ekonomi. Rezim Orde Baru juga menekankan pentingnya stabilitas sebagaimana tergambarkan pada trilogi pembangunan, namun penekanannya lebih pada stabilitas keamanan. Faktor-faktor yang mempengaruhi stabilitas ekonomi lazimnya dikelompokkan ke dalam sisi permintaan (*demand side*), seperti: komponen-komponen konsumsi privat (*private consumption*), investasi, pengeluaran pemerintah, ekspor dan impor; yang saling berinteraksi melalui variabel-variabel nilai tukar, suku bunga, dan tingkat harga. Komponen-komponen maupun variabel-variabel tersebut bisa dipengaruhi dalam kurun waktu yang relatif cepat. Oleh karena itu sisi permintaan ini diperlakukan dalam perspektif keseimbangan jangka pendek.

Pilar ketiga, yaitu efisiensi, merupakan proses yang menentukan apakah proses interaksi antara sisi penawaran dan permintaan berlangsung secara optimal. Sisi penawaran akan menggeliat dengan topangan kokoh seandainya didasarkan pada pola keunggulan komparatif sehingga memungkinkan alokasi sumber daya yang efisien. Sementara itu sisi permintaan akan menunjukkan sosok yang dinamis dan fleksibel terhadap perubahan-perubahan yang berasal dari lingkungan internal maupun eksternal.

Agar ketiga pilar tersebut menghasilkan suatu bangunan ekonomi yang kokoh, maka dibutuhkan suatu arena kelembagaan (*institutional arena*) yang memungkinkan seluruh elemen dari sisi penawaran berinteraksi dalam suatu irama yang harmonis. Jika pada suatu orkestra keharmonisan ditentukan oleh seorang dirijen, maka harmo-

ni dalam segala pergerakan di sisi penawaran dan permintaan serta interaksi di antara keduanya yang menjamin efisiensi ditentukan oleh *signal* yang disampaikan oleh pasar. Pasar inilah yang merupakan *institutional arena*.

Sebelumnya dikemukakan bahwa kemakmuran harus seiring dan seirama dengan keadilan. Terwujudnya keadilan juga ditopang oleh tiga pilar utama, yaitu: kebebasan individu (*freedom*), tertib sosial (*social order*), dan pemerataan (*equity*). Adapun *institutional arena* untuk menjamin kokohnya bangunan keadilan adalah *good governance*. Jika pasar merupakan kendaraan terbaik untuk mewujudkan bangunan kemakmuran, maka *good governance* bisa diibaratkan sebagai pengemudi yang handal dari kendaraan tersebut.

Seandainya sosok kedua bangunan di atas sudah terbentuk, maka akan terjadi suatu sinergi antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat (*community*). Tak akan ada lagi tempat bagi kebijakan yang mengatasnamakan demi kepentingan nasional tetapi dalam kenyataannya hanya menguntungkan orang per orang atau sebaliknya.

### **Pentingnya Penguatan *Civil Society***

Dari uraian di atas secara implisit ditunjukkan bahwa upaya untuk mewujudkan perekonomian yang berkeadilan membutuhkan penguatan *civil society*. Individu-individu yang otonom -- sebagai prasyarat utama terbentuknya landasan *civil society* -- baru dapat berkiprah secara optimal seandainya diberikan akses yang sama dan seluas-luasnya untuk menggapai segala kesempatan yang tersedia (*access of opportunity*).



Disadari bahwa setiap pelaku ekonomi (konsumen, pengusaha, dan pemerintah) tidak memiliki kemampuan yang sama dalam menggapai setiap kesempatan yang tersedia. Juga tak memiliki kekuatan yang sama dalam proses interaksi antar- dan intra-aktor. Oleh karena itulah harus ada mekanisme untuk menjamin terpeliharanya suatu iklim persaingan dalam kesetaraan. Di sinilah letak pentingnya *social order* sebagai jaring-jaring pengaman agar *freedom* yang dimiliki setiap individu dan *authority* yang diamanatkan kepada penguasa berada dalam konteks pemberdayaan masyarakat secara keseluruhan.

Dalam perspektif jangka menengah ke depan tampaknya struktur politik di Indonesia masih belum akan mantap. Transisi dari rezim otoriter ke demokratis membutuhkan waktu yang cukup panjang. Di lain pihak dunia usaha masih mengalami konsolidasi dan serangkaian koreksi menuju penguatan keunggulan komparatif. Menyadari betapa masih rapuhnya struktur politik dan dunia usaha, maka agenda penguatan *civil society* menjadi kian mendesak. Mau tak mau kekuatan ekstraparlementer akan terus memegang peran penting dalam menentukan arah pergerakan bangsa Indonesia. Lembaga-lembaga nonpemerintah dan nonpartisan seperti Yayasan Lembaga Konsumen (YLK), *Indonesian Corruption Watch* (ICW) dan Gempita, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), dan lembaga-lembaga riset yang kerap melakukan *public policy advocacy*, nyata-nyata telah berperan cukup penting untuk menjadi "suara" rakyat di tengah ketulian para penguasa dan egoisme para pengusaha. Tampaknya, kekuatan *civil society* tak hanya penting pada era transisi melainkan juga akan terus berlanjut pada masa setelah itu. Maka agenda pemberdayaan *civil society* per-

lu ditempatkan secara lebih terstruktur sebagai bagian menyeluruh di dalam peta politik dan ekonomi.

Peran *civil society* kian menjadi bagian yang terintegrasi dalam kehidupan politik dan ekonomi. Kemajuan teknologi komunikasi yang membawa umat manusia ke era informasi membuat individu-individu semakin otonom dalam pengambilan keputusan. Berbagai isu lokal akan dengan cepat menjadi isu nasional dan internasional. Oleh karena itu setiap politisi dan pelaku dunia usaha dipaksa untuk mengenali karakteristik dan kebutuhan individu-individu atau kelompok-kelompok masyarakat yang semakin tersegmentasi.

Di satu pihak, perubahan karakteristik masyarakat yang mengarah pada penguatan pola interaksi *interpersonal* merupakan salah satu cerminan dari menguatnya landasan *civil society*. Namun, di lain pihak, kecenderungan ini bukannya tidak membawa konsekuensi pada kemungkinan meningkatnya *tensions*, *frictions*, dan *conflicts*, mulai antarindividu hingga antarnegara. Menghadapi kemungkinan-kemungkinan demikian, kiranya perlu mulai dipikirkan suatu penataan kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang baru. Adalah tugas kalangan akademisi, terutama untuk menjawab tantangan-tantangan ini.

Di tengah perubahan yang sangat cepat dan substantif, suatu sistem harus lebih fleksibel menghadapi dinamika internal maupun eksternal. Tampaknya kristalisasi pada suatu ideologi tertentu, apalagi kalau diterapkan secara ekstrem, akan kian mencair. Pergeseran di antara dua bandul ekstrem akan sangat dinamis. Lalu apa yang menjadi pijakan umat manusia? Tampaknya ajaran agama akan menjadi salah satu alternatif dalam penggalian sumber-sumber nilai dan norma baru.



# Politik Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid: Sebuah Refleksi Ke Depan

*Bantarto Bandoro*

---

*Beralihnya perhatian atau fokus politik luar negeri Indonesia dari negara-negara Barat pada era Soeharto ke negara-negara Asia pada era Abdurrahman Wahid adalah tindakan politik yang sama sekali baru. Apa yang dilakukan oleh pemerintah baru Indonesia ini merupakan refleksi dari upaya Indonesia untuk beradaptasi dengan lingkungan internal dan eksternal yang berubah sebagai bagian dari sistem internasional. Langkah diplomasi ofensif Presiden Abdurrahman Wahid dinilai berhasil membangun sense of common identity dalam persoalan-persoalan nasional, terutama bagaimana menata kembali posisi internasional Indonesia. Hanya saja, politik luar negeri Indonesia yang berorientasi pada adaptasi promotif bukan berarti tidak rentan terhadap setiap persoalan dalam negeri.*

*Di samping perubahan orientasi tersebut, pemerintah baru Indonesia agaknya juga mencoba mengedepankan komponen hak azasi manusia dalam politik luar negerinya. Ini tampaknya akan menjadi tantangan berat mengingat bahwa Indonesia adalah salah satu negara Asia yang terbesar pelanggaran hak azasi manusianya. Agar penekanan pada komponen hak azasi tidak hanya menjadi strategi simbolisme, pemerintah Abdurrahman Wahid hendaknya mampu menerjemahkan kebijakan itu secara kongkret. Bila hal ini dilakukan, niscaya akan mengurangi tekanan-tekanan yang mungkin dihadapi Indonesia dalam perundingan-perundingan bilateral maupun multilateral.*

---

## Pendahuluan

**S**EJAK kampanye pemilihan umum hingga terbentuknya kabinet baru di bawah pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, banyak orang dari kalangan pemerintah maupun luar pemerintah berbicara mengenai berbagai persoalan nasional dan cara mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Salah satu persoalan besar yang kerap disinggung adalah persoalan ekonomi, partisipasi yang lebih besar dalam bidang politik dan, mungkin ini yang terpenting, pemulihan kepercayaan pemerintah baik dalam tataran nasional maupun

internasional. Agenda nasional pada akhirnya lebih banyak memunculkan rencana-rencana yang berskala domestik dan berorientasi ke dalam. Persoalan tersebut demikian mendominasi pernyataan-pernyataan resmi pemerintah sehingga memancing berbagai komentar dari masyarakat yang bernada pesimis dan optimis mengenai penyelesaian masalah-masalah tersebut.

Salah satu persoalan yang jarang disinggung dalam perbincangan mengenai masalah-masalah nasional, terutama selama masa kampanye, tetapi sangat penting, adalah bagaimana mengembalikan citra dan



posisi internasional Indonesia dalam hubungan antarnegara. Aspek hubungan luar negeri Indonesia terkesan diabaikan. Padahal hubungan dan politik luar negeri adalah bagian penting dari instrumen negara untuk memajukan kepentingan nasionalnya. Sampai dibentuknya kabinet Persatuan Nasional masih belum jelas hendak dibawa ke mana dan apa yang menjadi substansi pokok politik luar negeri Indonesia. Bahwa kemudian Presiden Abdurrahman Wahid memberi perhatian pada hubungan Indonesia dengan Israel, sebuah kebijakan yang menimbulkan pro dan kontra di dalam negeri Indonesia, bisa dipahami karena keyakinan Presiden Abdurrahman Wahid akan kuatnya lobi Yahudi. Tetapi kebijakan baru ini belum dapat dijadikan patokan utama arah politik luar negeri Indonesia.

Perbincangan mengenai politik luar negeri Indonesia yang terlalu didominasi oleh isu hubungan dengan Israel hanya akan mengurangi pilihan-pilihan Indonesia dalam membangun hubungan internasionalnya. Meskipun demikian, diskusi mengenai politik luar negeri kabinet Persatuan Nasional tetap penting karena beberapa alasan.

*Pertama*, perubahan politik dalam negeri Indonesia dan tampilnya pemimpin baru sekurang-kurangnya akan memunculkan perdebatan dan pandangan-pandangan dalam masyarakat mengenai pendekatan dan visi (baru) politik luar negeri Indonesia. *Kedua*, pada tataran operasional, politik luar negeri Indonesia akan dihadapkan pada berbagai ujian, terutama karena menteri luar negerinya dinilai banyak orang kurang memiliki jaringan diplomatik yang luas. *Ketiga*, akan muncul ketidakseimbangan dalam sasaran yang ingin dicapai oleh politik luar

negeri Indonesia terutama karena adanya "pergeseran" fokus. *Keempat*, karena perbaikan ekonomi nasional menjadi bagian utama dari agenda nasional, maka aspek ekonomi kini kelihatannya akan menjadi lebih dominan daripada sebelumnya dan ini berarti bahwa perjanjian-perjanjian bilateral maupun multilateral dalam bidang tersebut akan semakin banyak. *Kelima*, pemerintah harus hati-hati dalam mengambil kebijakan luar negeri, karena setiap keputusan luar negeri harus melibatkan DPR. Dan *keenam*, tuntutan akan diplomasi yang efektif dan responsif akan semakin meningkat sesuai dengan sasaran-sasaran baru yang hendak dicapai dalam kerangka pembangunan nasional.

Tulisan berikut ini didasarkan atas beberapa asumsi, yaitu: (1) bahwa negara adalah sebuah organisme yang selalu beradaptasi dengan lingkungannya yang selalu berubah-ubah; (2) bahwa setiap tindakan politik memiliki dimensi adaptif; (3) bahwa perubahan merupakan dimensi utama dari proses adaptasi; dan (4) bahwa negara adalah sebuah entitas politik yang terdiri dari berbagai macam pola interaksi, tetapi hanya beberapa saja dari pola-pola interaksi itu yang dipandang esensial.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Pola-pola interaksi yang esensial adalah pola-pola interaksi yang berasal dari kehidupan dalam sebuah masyarakat, yaitu dari perilaku nasional yang integratif dan disintegratif. Perilaku semacam ini sangat ditentukan oleh beberapa faktor yang dinilai esensial, yaitu: (1) tingkat persatuan sosial (*social unity*); (2) kemakmuran ekonomi; dan (3) efektivitas otoritas politik. Ancaman terhadap salah satu atau ketiga struktur esensial ini akan menyebabkan disintegrasi negara. Oleh karena itu langkah Presiden Abdurrahman Wahid dalam bidang politik luar negeri dimaksudkan antara lain untuk menjaga struktur esensial itu dalam batas-batas yang dapat diterima (*acceptable limits*).



## Pergeseran, Perubahan atau Adaptasi?

Semula banyak orang khawatir bahwa corak politik luar negeri Indonesia akan kembali pada corak politik luar negeri yang pernah diperlihatkan oleh Soekarno jika Megawati terpilih menjadi presiden. Tetapi kekhawatiran itu hilang ketika Abdurrahman Wahid terpilih menjadi presiden RI keempat. Meskipun demikian pada waktu itu masih banyak orang yang meraba-raba apa yang hendak dilakukan oleh Abdurrahman Wahid terhadap politik luar negeri Indonesia. Yang jelas adalah bahwa perubahan dari era singkat pemerintahan Habibie ke Abdurrahman Wahid telah membawa konsekuensi-konsekuensi penting dalam hubungan dan politik luar negeri Indonesia. Muncul dugaan bahwa konsekuensi itu bukan saja menyangkut orientasi tetapi juga substansi politik luar negeri Indonesia. Hal yang disebut pertama terlihat ketika beberapa minggu setelah Abdurrahman Wahid terpilih sebagai presiden, ia mengeluarkan pernyataan yang menimbulkan sikap pro dan kontra, yaitu membuka hubungan dagang dengan Israel dengan alasan bahwa hubungan itu selain akan membantu perekonomian Indonesia, juga akan meningkatkan *leverage* diplomatik Indonesia di kawasan Timur Tengah, khususnya dalam konteks penyelesaian masalah Israel-Palestina. Yang disebut terakhir ini masih diragukan, kendati Indonesia memiliki reputasi baik dalam peran mediasi di Asia Tenggara.

Indikasi lain "pergeseran" orientasi adalah ketika Presiden Abdurrahman Wahid menyebut Cina, Jepang dan India sebagai bagian penting dari hubungan luar negeri Indonesia (*Media Indonesia*, 9 November

1999). Pernyataan Presiden itu menyiratkan bahwa ketiga negara itu akan menjadi jaringan inti pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Meskipun mungkin kebijakan itu tidak dimaksudkan untuk meninggalkan Barat (mungkin yang dimaksud oleh presiden adalah Amerika Serikat), dan ini bahkan telah dijelaskan kembali oleh Presiden Abdurrahman Wahid kepada Presiden Clinton ketika ia berkunjung ke Amerika Serikat, perhatian kepada ketiga negara besar Asia, apalagi hal itu diucapkan tidak lama setelah Abdurrahman Wahid menjadi presiden, merupakan sinyal bahwa Indonesia bersama kekuatan-kekuatan Asia lainnya akan menjadi faktor strategis dalam pembentukan tatanan hubungan internasional di Asia Pasifik, khususnya dalam bidang keamanan. Bisa saja perhatian kepada ketiga negara besar Asia itu ditafsirkan sebagai penguatan langkah lanjutan mereka untuk melakukan semacam Asianisasi tatanan regional.<sup>2</sup>

Banyak yang menilai langkah baru Presiden Abdurrahman Wahid itu sebagai langkah untuk mengoreksi pelaksanaan politik luar negeri sebelumnya dan untuk mengimbangi kekuatan Amerika Serikat dan Barat dengan membangun poros Cina-India-Jepang di satu sisi dan menyeimbangkan negara-negara Islam radikal dengan menjalin kontak terbuka dengan Israel di sisi lain (*Suara Pembaruan*, 26 Oktober 1999). Proses mencari keseimbangan baru ini memang merupakan gejala era pasca Perang Dingin. Kebijakan baru Presiden Abdurrah-

---

<sup>2</sup>Upaya negara-negara Asia untuk mengatur tatanan regional di kawasan Asia muncul pada tahun-tahun pertama era pasca Perang Dingin. Mereka berpendapat bahwa hanya negara-negara Asia yang memiliki insentif paling besar untuk mengatur tatanan baru Asia.



man Wahid itu bukan semata-mata untuk membangun "kemitraan strategis" dengan negara-negara kunci Asia guna mengimbangi Barat, tetapi menciptakan perubahan-perubahan di negara-negara kunci Asia agar mereka lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan Indonesia (*Kompas*, 31 Oktober 1999).

Berakhirnya era Perang Dingin memang telah mendorong negara-negara di Asia Pasifik untuk menata kembali hubungan internasional mereka dan menciptakan lingkungan strategis dan keamanan yang lebih stabil dan konstruktif. Hingga kini upaya-upaya ke arah itu tetap berlangsung dan negara-negara Asia, termasuk Indonesia dan ASEAN, adalah kelompok negara yang memiliki insentif paling besar untuk mempertahankan stabilitas dan keamanan kawasan. Oleh karena itu bisa dipahami jika ASEAN merintis dan melansir langkah-langkah membangun pengaturan-pengaturan regional. Jadi apa yang dilakukan oleh ASEAN sesungguhnya adalah ASEANisasi tatanan kawasan, termasuk dalam masalah-masalah keamanan. Jika dilihat dari perspektif demikian, maka langkah Presiden Abdurrahman Wahid untuk membentuk tatanan regional yang berpusat pada hubungan Indonesia-Cina-Jepang dan India bisa ditafsirkan sebagai bagian dari proses Asianisasi tatanan regional. Kunjungan Abdurrahman Wahid ke negara-negara ASEAN juga harus dilihat dalam konteks penguatan hubungan Indonesia dengan negara-negara Asia Tenggara.

Meskipun Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya mengambil sikap sama bahwa mereka tidak menghendaki satu pun dari negara besar, baik itu Cina, Jepang maupun

Amerika Serikat,<sup>3</sup> mendominasi kawasan, adalah kepentingan mereka untuk tetap melibatkan negara-negara besar itu dalam hubungan regional yang lebih konstruktif. Dilihat dari segi ini, perubahan-perubahan politik dalam negeri Indonesia yang kemudian memunculkan tuntutan-tuntutan akan perbaikan-perbaikan dalam bidang ekonomi memberi pembenaran yang kuat kepada pemerintah baru Indonesia untuk membangun hubungan-hubungan yang lebih dekat dengan Cina, Jepang dan India, yang berarti melibatkan mereka lebih jauh dalam urusan-urusan kawasan, bukan saja dalam bidang ekonomi, tetapi juga dalam bidang keamanan dalam arti yang luas. Pendekatan baru politik luar negeri Indonesia ini selain dibentuk oleh tekanan-tekanan dalam negeri, juga mungkin dibangun atas dasar perkiraan-perkiraan munculnya kecenderungan ekonomi yang lebih besar yang akan membentuk lanskap abad mendatang.

Pernyataan-pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid atau Menteri Luar Negeri Alwi Shihab mengenai politik luar negeri Indonesia seakan meyakinkan masyarakat bahwa telah terjadi pergeseran atau perubahan besar dalam politik luar negeri Indonesia. Masyarakat mengakui fakta bahwa politik luar negeri Indonesia pada masa Soeharto memang lebih berorientasi kepada Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya daripada kepada negara-negara Asia. Sehingga ketika Presiden Abdurrahman Wahid melansir kebijakan luar negeri yang mengutamakan hubungan dengan Cina, Je-

---

<sup>3</sup>Presiden Abdurrahman Wahid tidak percaya pada teori hegemonik dan oleh karena itu menurutnya Indonesia harus menjalin hubungan dengan semua negara besar (*Media Indonesia*, 9 November 1999).



pang dan India, masyarakat semakin yakin bahwa memang telah terjadi pergeseran dan/atau perubahan dalam politik luar negeri Indonesia. Tetapi masyarakat seakan lupa bahwa sekalipun pada masa Soeharto politik luar negeri dinilai lebih dekat ke Barat, hal itu tidak berarti bahwa Indonesia "menggirkan" sama sekali hubungannya dengan negara-negara Asia. Hubungan dengan negara-negara kunci Asia tetap diperhatikan dan dianggap penting, meskipun mungkin dalam bobot perhatian yang tidak terlalu besar. Apalagi situasi dan kondisi domestik Indonesia pada waktu itu tergolong stabil, sehingga pemerintah berhasil memenuhi tuntutan domestik, terutama dalam bidang ekonomi, dengan menjaga keseimbangan hubungan ekonomi dengan Barat dan negara-negara besar Asia.

Secara teoretis negara adalah sebuah organisme yang selalu berusaha beradaptasi dengan lingkungannya yang berubah baik di dalam maupun di luar negeri.<sup>4</sup> Tujuannya adalah menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi dan merealisasikan tuntutan-tuntutan dalam negeri melalui politik luar negeri yang diarahkan pada tujuan tertentu. Dilihat dari perspektif demikian, apa yang terlihat sesungguhnya bukanlah pergeseran apalagi perubahan politik luar negeri, tetapi sebuah proses adaptasi, yaitu adaptasi terhadap lingkungan internal dan eksternal Indonesia yang berubah. Dalam proses adaptasi ini, pemerintah baru Indonesia mencoba memunculkan aspek mutualisme<sup>5</sup> dalam politik luar negerinya, yaitu mengembangkan kerja sama internasional yang didasari oleh kepentingan (*interests*

*based*) dan mengutamakan pendekatan regional daripada global. Agar mutualisme ini berhasil, pemerintah harus lebih *far sighted* dalam merumuskan kebijakan-kebijakan nasionalnya sesuai dengan tuntutan-tuntutan nasional yang muncul dan fleksibel dalam implementasinya.

Ada beberapa alasan yang memperkuat kesimpulan di atas. *Pertama*, perubahan-perubahan politik dalam negeri Indonesia. Perubahan-perubahan di dalam negeri Indonesia telah memunculkan pandangan kritis masyarakat terhadap masalah-masalah yang dihadapi Indonesia dan memperbesar tuntutan mereka terhadap pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah nasional, terutama masalah ekonomi. Kehendak bangsa<sup>6</sup> adalah agar pemerintah lebih peka terhadap masalah-masalah nasional dan karenanya perlu mengambil prakarasa lebih banyak lagi, baik dalam skala domestik maupun eksternal, untuk mengatasi masalah-masalah nasional. *Kedua*, perubahan-perubahan eksternal. Perubahan eksternal Indonesia terutama diwarnai oleh salingketergantungan antara negara yang semakin tinggi dan sulit dielakkan. Selain itu, kompetisi ekonomi yang semakin meningkat dan pergerakan dana yang semakin tidak terbatas juga bisa membuat negara-negara menjadi teralienasi dan kurang mandiri. Oleh karena itu diperlukan harmonisasi kebijakan ekonomi nasional untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi sehingga hasil yang diinginkan tercapai. *Ketiga*, sebagai konsekuensi dari perubahan yang disebut pertama adalah adanya semacam konsensus di kalangan para pemimpin Indonesia un-

<sup>4</sup>Konsep ini dikemukakan oleh Rosenau (1981).

<sup>5</sup>Konsep ini dikembangkan oleh Santis (1999).

<sup>6</sup>Lihat Tap MPR No IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004.



tuk membangun strategi yang memungkinkan Indonesia memiliki kebebasan yang lebih besar untuk mempromosikan pengaturan baru di luar negeri yang bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam negeri. Konsensus ini semacam *license* bagi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah inovatif guna menyusun kembali lingkungan eksternal mereka. Keempat, hasil dari proses demokratisasi dalam politik Indonesia, sekurang-kurangnya seperti yang terlihat sekarang ini, memberi peluang bagi munculnya mekanisme yang lebih adaptif terhadap tuntutan yang muncul dari dalam maupun luar negeri. Dukungan domestik terhadap mekanisme semacam itu bukan saja datang dari anggota kabinet Abdurrahman Wahid tetapi juga dari beberapa anggota DPR (*Republika*, 16 November 1999; *Kompas*, 2 November 1999).

Karena alasan-alasan di atas, pemerintah Abdurrahman Wahid memperluas menu pilihan kebijakan (luar negerinya) dengan memasukkan komponen-komponen baru dalam politik luar negeri Indonesia. Orientasi yang adaptif dari politik luar negeri Indonesia ini antara lain bertujuan untuk:

1. Memulihkan citra dan posisi internasional Indonesia;
2. Memanfaatkan sumber-sumber dan peluang-peluang yang tersedia di lingkungan eksternal Indonesia dan membuka peluang di dalam negeri sebesar mungkin. Ini semua dimaksudkan untuk mempercepat pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional Indonesia;
3. Tujuan ketiga ini berkaitan dengan tujuan kedua, yaitu meningkatkan kapasitas produksi dari masyarakat dan mencegah kemungkinan kekerasan sosial oleh

mereka yang tidak menikmati proses globalisasi. Artinya, politik luar negeri yang berorientasi adaptif ini harus mampu mengeksplorasi dan mengeksplorasi sumber-sumber pengetahuan di lingkungan eksternal<sup>7</sup> dan jika upaya ke arah itu berhasil, hal itu diharapkan akan meningkatkan keterampilan masyarakat dan mengurangi, walaupun tidak menghapuskan sama sekali, ketegangan dan kekerasan sosial;

4. Membangun hubungan regional baru melalui kerja sama internasional seluas mungkin;<sup>8</sup>
5. Menciptakan kebebasan dan keleluasaan yang lebih besar dalam menentukan dan menjalankan pilihan-pilihan kebijakannya; dan
6. Menciptakan perubahan-perubahan yang menjangkau ke depan (*far reaching*) baik itu menyangkut kinerja aparatur luar negeri, kualitas diplomasi dan kualitas kebijakan.

Interpretasi masyarakat bahwa telah terjadi pergeseran ataupun perubahan dalam politik luar negeri Indonesia sebenarnya tidaklah seluruhnya keliru. Beralihnya perhatian atau fokus politik luar negeri Indonesia dari negara-negara Barat pada era Soeharto ke negara-negara Asia pada era Abdurrahman Wahid adalah tindakan politik yang sama sekali baru yang pada dirinya mengandung perubahan-perubahan. Meskipun mungkin bergesernya perhatian

<sup>7</sup>Di sini Abdurrahman Wahid menerapkan semacam *knowledge procurement strategy*, yaitu strategi yang bertujuan untuk membekali masyarakatnya dengan berbagai keahlian bukan saja untuk meningkatkan posisi negara, tetapi juga agar masyarakatnya siap menghadapi berbagai perubahan.

<sup>8</sup>Transkrip wawancara Menteri Luar Negeri Alwi Shihab dengan Nancy Amelia dari *Agencia EFER*, Spanyol, 2 November 1999.



politik luar negeri Indonesia itu di mata pemerintah sama sekali tidak dimaksudkan sebagai perubahan mendasar (*Suara Karya*, 9 November 1999) tetapi perubahan perhatian itu sendiri merupakan dimensi sentral dari adaptasi. Artinya, setiap tindakan politik pasti mengandung dimensi-dimensi adaptif. Jadi, apa yang dilakukan oleh pemerintah baru Indonesia dalam bidang politik luar negerinya, terutama di saat ia sedang menghadapi persoalan ekonomi dan citranya menurun di mata internasional dan di saat lingkungan eksternal mengalami transformasi besar dalam bidang ekonomi dan politik, sebenarnya merupakan refleksi dari upaya Indonesia untuk beradaptasi dengan lingkungan internal dan eksternal yang berubah. Dengan orientasi yang adaptif ini Indonesia ingin tetap mempertahankan dirinya sebagai bagian dari sistem internasional melalui prakarsa-prakarsa baru politik luar negeri.

Dengan kata lain, tindakan-tindakan politik luar negeri Indonesia di bawah Abdurrahman Wahid bersumber sekurang-kurangnya dari satu sumber umum, yaitu kebutuhan untuk mempertahankan struktur esensial<sup>9</sup> di dalam negara dalam batas-batas yang dapat diterima<sup>10</sup> dengan cara mencapai keseimbangan antara perubahan-perubahan dan tuntutan di dalam negeri di satu pihak dan perubahan-perubahan dan tuntutan dari lingkungan eksternalnya di lain pihak. Artinya, dengan memperkenalkan fokus baru

dalam politik luar negerinya ini Indonesia berusaha untuk mendapatkan otonomi yang lebih besar dalam membuat keputusan luar negeri dan merumuskan kembali apa yang dikenal dengan istilah *self-environment relationship*.<sup>11</sup> Tetapi kemampuan pemerintah untuk beradaptasi dalam membangun kembali *self-environment relationship* itu akan mengalami erosi jika pemerintah tidak mampu mengatasi atau mencegah timbulnya perpecahan dan *competing consensus* dalam politik domestik. Oleh karena itu, pemerintah harus membuat ruang seluas mungkin untuk mengakomodasi kepedulian dan kepentingan-kepentingan yang berada di luar struktur formal yang berkaitan dengan substansi maupun pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Langkah-langkah baru pemerintah di bidang politik luar negeri meliputi penegean kembali komitmen Abdurrahman Wahid terhadap kerja sama regional Asia Tenggara; kunjungan presiden ke beberapa negara kunci Asia; pembukaan kembali dialog dengan lembaga-lembaga keuangan internasional; kunjungan Presiden ke Timur Tengah; serta rencana pembukaan hubungan dagang dengan Israel dan hubungan diplomatik dengan Portugal. Semuanya itu begitu signifikan dan mengejutkan sehingga membangkitkan keingintahuan masyarakat mengenai apa yang sesungguhnya hendak dicapai oleh Indonesia dalam politik luar negerinya. Terlepas dari apa yang ingin dicapai, tindakan-tindakan baru poli-

<sup>9</sup>Lihat catatan kaki No. 1.

<sup>10</sup>Yang dimaksud dengan batas-batas yang dapat diterima adalah bahwa perubahan-perubahan yang terjadi tidak sampai merongrong pola interaksi yang esensial, misalnya: perang saudara, ketegangan karena faktor SARA, menurunnya tingkat produktivitas masyarakat dan sebagainya.

<sup>11</sup>Setelah mengalami guncangan ekonomi dan politik, Indonesia mencoba membentuk kembali hubungannya dengan lingkungan eksternal melalui berbagai prakarsa politik luar negeri. Konsep hubungan *self-environment* ini dikemukakan oleh Rosenau (1981).



tik luar negeri Indonesia sekurang-kurangnya memperlihatkan orientasi dasarnya, yaitu adaptasi yang promotif. Dalam adaptasi yang promotif, pemerintah Indonesia memiliki kebebasan untuk mengambil kebijakan guna memajukan perubahan-perubahan di dalam negeri dan lingkungan internasionalnya.

Tidak seperti masa Soeharto di mana pilihan politik luar negeri sangat ditentukan oleh preferensi pribadi atau kelompok tertentu sehingga menimbulkan kesan sangat tidak luwes, pada masa Abdurrahman Wahid ini pemerintah memiliki sejumlah pilihan kebijakan yang dapat memotivasi pemerintah itu sendiri untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam negeri maupun lingkungan eksternalnya. Perubahan-perubahan ini diharapkan dapat menghasilkan semacam keseimbangan antara komitmen untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam negeri dan keharusan mengelola kembali hubungan eksternalnya dengan mengambil kebijakan-kebijakan yang mendukung perubahan dalam negeri. Kebutuhan mengelola ini dalam dirinya membawa perubahan-perubahan di lingkungan eksternalnya yang memang dikehendaki oleh Indonesia. Misalnya, dengan mendekati negara-negara besar Asia, diharapkan bahwa negara-negara tersebut akan mengambil kebijakan-kebijakan baru yang lebih responsif terhadap Indonesia,<sup>12</sup> dan kebijakan-kebijakan mereka ini secara tidak langsung juga akan membawa perubahan-perubahan dalam lingkungan regional mereka.

Politik luar negeri Abdurrahman Wahid yang berorientasi pada adaptasi promotif sejauh ini memang tidak mendapat resistensi berarti dari anggota-anggota kabinetnya. Kerja sama antara individu dan kelompok-kelompok dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid sekurang-kurangnya berhasil membangun semacam *sense of common identity* dalam persoalan-persoalan nasional, termasuk bagaimana menata kembali posisi internasional Indonesia. Ini penting sebagai modal dan wujud dukungan terhadap kebijakan Abdurrahman Wahid.

Banyak kalangan di dalam negeri percaya bahwa langkah diplomatik ofensif itu akan banyak membawa perubahan berarti di dalam negeri. Tetapi langkah-langkah adaptif Abdurrahman Wahid itu akan menjadi tidak berarti jika ia gagal mengatasi perbedaan atau konflik di dalam pemerintahannya yang mungkin saja timbul sebagai reaksi terhadap langkah politik luar negeri Presiden Abdurrahman Wahid yang kurang hati-hati. Sebagai akibatnya, yang terjadi bukan saja fragmentasi dalam pemerintahan, tetapi juga dalam masyarakat secara umum. Kondisi yang demikian ini akan memunculkan: (1) ketidakstabilan dalam negeri yang pada gilirannya merongrong langkah-langkah baru politik luar negeri; (2) dorongan dari negara-negara yang menjadi fokus perhatian untuk meninjau kembali komitmen mereka; (3) sikap apatis masyarakat terhadap pemerintah dan kebijakan-kebijakannya; (4) mengurangi kebebasan (pemerintah) untuk memilih kebijakan-kebijakan; dan (5) stagnasi dalam interaksi dan stagnasi ini akan menghambat pemerintah dalam meneari pengaturan dan penyelesaian permanen terhadap berbagai persoalan nasional.

<sup>12</sup>Abdurrahman Wahid sangat mengharapkan negara-negara kunci Asia menjadi salah satu sumber yang dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam negeri Indonesia. Lihat transkrip wawancara Alwi Shihab dengan *TVRI News*, 4 November 1999.



Presiden Abdurrahman Wahid harus sadar bahwa politik luar negerinya yang berorientasi pada adaptasi promotif ini sebenarnya bukannya tidak rentan terhadap setiap persoalan dalam negeri. Kebijakan baru Abdurrahman Wahid semacam itu hanya akan bertahan jika memenuhi dua kondisi, yaitu: (1) adanya potensi yang tinggi pada pelaku politik luar negeri, khususnya menteri luar negeri, untuk menciptakan perubahan di dalam dan di lingkungan eksternal yang bisa menghasilkan keseimbangan baru dan diinginkan antara struktur esensial masyarakatnya dan lingkungan eksternal; dan (2) penerimaan oleh kelompok-kelompok tertentu dalam pemerintahan dan masyarakat terhadap kebijakan yang diambil. Dengan kata lain, tidak ada resistensi yang muncul dari variabel pemerintah dan masyarakat.

Keputusan pemerintah Indonesia untuk membangun jaringan hubungan antara negara-negara kunci Asia, membuka hubungan dagang dengan Israel dan berperan lebih aktif dalam kawasan Asia Tenggara, membuka kembali dialog dengan institusi-institusi keuangan internasional adalah refleksi tuntutan Indonesia agar lebih inovatif dalam hubungan luar negerinya, apalagi di saat Indonesia membutuhkan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan ekonominya. Pilihan politik luar negeri semacam itu hendaknya jangan semata-mata dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan nasional sesaat apalagi kalau itu diyakini hanya untuk mengimbangi hubungannya dengan Barat dan menunjukkan kepada masyarakat perihal kesungguhan para pemimpin Indonesia untuk memperbaiki kondisi di dalam negeri.

Pilihan-pilihan itu harus merupakan langkah awal untuk menciptakan perubahan-perubahan yang lebih jauh dan membuka peluang lebih besar untuk mendapatkan kebebasan dalam memilih kebijakan. Tetapi pemerintah harus ingat bahwa pilihan politik luar negeri tanpa kalkulasi yang tepat baik itu menyangkut reaksi masyarakat maupun kemungkinan respons lingkungan eksternalnya hanya akan membuat Indonesia menjadi sandera dari pilihan-pilihannya sendiri. Jika ini terjadi, maka Indonesia akan menghadapi beberapa konsekuensi, yaitu: (1) kehilangan dukungan domestik dan dengan demikian membatasi pilihan-pilihannya; (2) kehilangan insentif untuk mendukung proses adaptasi; (3) kehilangan insentif untuk menciptakan tantangan bagi dirinya; (4) fragmentasi dan kompartementalisasi dalam proses perumusan perencanaan kebijakan; (5) menurunnya kredibilitas Indonesia di luar negeri; (6) kegagalan dalam hubungan luar negeri, dan ini pada gilirannya akan mengurangi peluang untuk mencapai sasaran nasional.

### **Politik Luar Negeri RI dan Hak Azasi Manusia**

Adalah lazim jika perubahan kepemimpinan nasional membawa konsekuensi pada perubahan dalam penekanan politik luar negeri. Politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Abdurrahman Wahid yang memberi perhatian lebih besar kepada kekuatan-kekuatan kunci Asia daripada Barat harus dilihat dalam konteks "semangat" Indonesia untuk melakukan inovasi dalam hubungan luar negerinya. Banyak yang meyakini ini sebagai komponen baru politik luar negeri Indonesia era Abdurrahman Wa-



hid, dan ini pula yang membedakan politik luar negeri Abdurrahman Wahid dari politik luar negeri Soeharto. Tetapi diskusi mengenai komponen baru politik luar negeri Abdurrahman Wahid saja rasanya tidak cukup, apalagi jika hal itu hanya untuk mencari perbedaan-perbedaan dalam orientasi politik luar negeri antara kedua era itu. Elemen yang kelihatannya sama-sama kurang diberi perhatian oleh pemimpin dalam kedua era itu adalah elemen hak azasi manusia dalam politik luar negeri.

Pada saat serah terima jabatan menteri luar negeri dari Ali Alatas ke Alwi Shihab, Alwi Shihab mengatakan bahwa politik luar negeri Indonesia akan diprioritaskan pada penghormatan terhadap hak azasi manusia.<sup>13</sup> Pernyataan ini mungkin didasari oleh asumsi bahwa demokrasi di Indonesia yang mulai tumbuh akan menumbuhkan komitmen terhadap penghormatan atas hak azasi manusia baik di dalam maupun di luar negeri. Jadi sebenarnya sudah ada niat dari Indonesia untuk menggunakan instrumen politik luar negerinya guna memajukan hak azasi manusia. Pernyataan itu muncul pada saat yang tepat terutama ketika Indonesia sedang menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran terhadap hak asasi manusia di dalam negeri. Tetapi pernyataan itu sesungguhnya mengingkari kenyataan bahwa Indonesia adalah salah satu negara Asia yang terbesar pelanggaran hak azasi manusianya. Oleh karena itu, meskipun memberi visi baru pada politik luar negeri Indonesia, pernyataan itu kelihatannya sulit diterjemahkan dalam diplomasi hak azasi.

Meskipun Indonesia telah menandatangani beberapa konvensi internasional mengenai hak azasi manusia, diplomasi Indonesia dalam bidang itu belum mampu mengubah pandangan internasional yang negatif mengenai pelaksanaan hak azasi manusia di dalam negeri. Selain itu, karena Indonesia dinilai sebagai salah satu negara dengan pelanggaran hak azasi terbesar, maka sudah tentu ia tidak akan menggunakan isu hak azasi manusia untuk memajukan sasaran politik luar negerinya, apalagi untuk memajukan hak azasi di luar negeri.

Diplomasi hak azasi yang aktif bertujuan untuk mencapai perubahan-perubahan positif yang kongkret terhadap situasi hak azasi manusia di luar negeri. Pernyataan Alwi Shihab bahwa "...para diplomat RI diharapkan bertindak secara pro-aktif... dan ...penghormatan terhadap hak azasi manusia" dan bahwa "...para diplomat RI diharapkan menjelaskan upaya RI dalam menegakkan hak azasi manusia", bisa ditafsirkan sebagai langkah serius untuk mengedepankan komponen hak azasi dalam politik luar negeri dan mengurangi, walaupun tidak meniadakan sama sekali, dampak isu hak azasi manusia dalam hubungan dan negosiasi perdagangan bilateral Indonesia dengan negara-negara lain. Tetapi jika dikaitkan dengan respons negatif masyarakat internasional selama ini terhadap pelaksanaan hak azasi manusia di Indonesia dan sikap Indonesia yang selalu defensif dalam masalah itu, maka sesungguhnya Indonesia berada dalam posisi yang sangat terpojok.

Keputusan bagaimana dan kapan Indonesia harus melindungi hak azasi akan menimbulkan persoalan ketika pada saat yang sama ia harus menjalankan politik luar ne-

---

<sup>13</sup>Lihat *Press Release* Menteri Luar Negeri pada acara serah terima jabatan menteri luar negeri RI dari Ali Alatas kepada Alwi Shihab, 2 November 1999.



gerinya. Indonesia seakan dihadapkan pada pilihan apakah menekankan penghargaan terhadap hak azasi manusia dengan mengorbankan hubungan baiknya dengan negara-negara lain, atau memajukan hubungan baik dengan mengorbankan penghargaan terhadap hak azasi manusia. Persoalan demikian umumnya dihadapi oleh negara yang memiliki rekor kurang baik dalam penghormatan terhadap hak azasi manusia. Pernyataan Alwi Shihab di atas mungkin dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan antara penghormatan hak azasi dan hubungan bersahabat dengan negara lain. Tetapi karena kenyataan bahwa Indonesia memiliki catatan yang kurang meyakinkan dalam hal penggunaan isu hak azasi untuk memajukan sasaran politik luar negerinya dan karenanya membuatnya menjadi kurang percaya diri dalam menangani masalah-masalah hak azasi manusia di dalam negeri, maka Indonesia mungkin tidak akan mampu mengembangkan diplomasi hak azasi yang asertif dan koheren.

Meskipun Indonesia mulai mengedepankan komponen hak azasi manusia dalam politik luar negerinya, dan karena rekor hak azasi manusia Indonesia seperti dikatakan di atas, maka penekanan pada komponen hak azasi hanyalah sebuah strategi simbolisme, strategi yang bertujuan hanya untuk menarik perhatian internasional bahwa proses demokrasi di Indonesia telah dimulai dan ini diharapkan akan mendorong Indonesia untuk memberi penghormatan lebih besar terhadap hak azasi manusia. Harapan realistis Indonesia adalah bahwa kepedulian Indonesia terhadap hak azasi manusia akan mengurangi tekanan-tekanan yang mungkin dihadapi Indonesia dalam perundingan-perundingan bilateral maupun multilateral.

Dengan dikedepankannya komponen hak azasi dalam politik luar negeri Indonesia, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh Indonesia antara lain: (1) menjaga keseimbangan antara dukungan terhadap penghormatan hak azasi manusia dan pelaksanaan hubungan luar negeri, sehingga tidak timbul pertentangan mana yang harus didahulukan; (2) memberi perhatian lebih besar kepada faktor kepedulian terhadap hak azasi manusia dalam proses pembuatan keputusan, sehingga hak azasi manusia tidak selalu menjadi pihak yang dikalahkan; (3) menghapuskan asumsi bahwa dengan demokrasi dan penghormatan hak azasi manusia negara akan menjadi stabil, karena itu diperlukan kebijakan-kebijakan nasional yang berfungsi sebagai rambu-rambu penegakan hak azasi manusia dan tatanan domestik dan pembentukan institusi-institusi politik yang berfungsi sebagai pilar stabilitas domestik.

Apa yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa negara bukanlah sebuah *marbel* dan ia adalah sebuah organisme yang selalu bergerak secara dinamis dalam politik dunia dan karena itu benturan-benturan (*collision*) pada tingkat politik internasional sulit dihindari. Selain itu, faktor-faktor domestik dapat merambah pada sistem internasional dan secara langsung dapat mempengaruhi negara lain. Demikian pula, isu-isu internasional semakin punya kemampuan untuk menerobos kedaulatan negara, dan hak azasi manusia adalah salah satu isu internasional yang secara konstan bergerak dan dapat mempengaruhi hubungan antarnegara. Di samping itu, isu hak azasi manusia juga dapat mempengaruhi pembangunan internal suatu negara serta dapat memberi dampak yang negatif dan positif terhadap hubungan internasional dan masyarakat suatu



negara. Oleh karena itu negara tidak bisa mengabaikan isu hak azasi manusia baik dalam kebijakan nasional maupun politik luar negeri mereka. Dilihat dari perspektif demikian penekanan faktor hak azasi manusia dalam politik luar negeri Indonesia harus dilihat sebagai upaya Indonesia untuk menjaga bukan saja stabilitas domestik, tetapi juga stabilitas hubungan luar negerinya. Isu hak azasi dalam diplomasi tidak bisa dipisahkan dari politik, karena hubungan antarnegara (*inter-state relations*) per definisi tetap merupakan hubungan politik.

Diplomasi hak azasi yang aktif dan terampil memang dibutuhkan oleh Indonesia di saat ia sedang mencoba beradaptasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya. Sebagai konsekuensi dimasukkannya komponen hak azasi manusia dalam politik luar negeri, maka pemerintah Abdurrahman Wahid, dengan segala keterbatasan dan kelemahannya, harus mampu dan konsekuen menerjemahkan kebijakan itu secara lebih kongkret, dan oleh karena itu para diplomat Indonesia harus dibekali dengan pengetahuan luas mengenai, dan keterampilan dalam, menangani isu-isu nasional dan internasional yang berkaitan dengan hak azasi manusia.

## Penutup

Mungkin salah satu persamaan antara Soeharto dan Abdurrahman Wahid ketika mereka tampil sebagai pemimpin adalah kondisi ekonomi nasional yang sangat memprihatinkan. Meskipun tidak banyak orang yang mempersoalkan pengaruh dari cara mereka tampil sebagai pemimpin nasional terhadap orientasi maupun substansi politik luar ne-

geri, tampilnya Abdurrahman Wahid melalui cara yang demokratis sedikit banyak mempunyai signifikansi penting bagi langkah-langkah politiknya baik secara nasional maupun internasional. Setidaknya, suasana demokratis pasca era Habibie telah membuka ruang lebih besar kepada Abdurrahman Wahid untuk memperluas menu pilihan kebijakan dalam dan luar negerinya.

Seperti telah dikatakan di atas, adalah normal jika perubahan dalam kepemimpinan nasional akan membawa perubahan-perubahan dalam politik luar negerinya. Apa yang dilakukan oleh Abdurrahman Wahid pada tahap-tahap awal masa pemerintahannya adalah untuk menciptakan iklim nasional yang lebih sehat dan konstruktif bagi pembangunan nasionalnya dengan menggunakan politik luar negeri sebagai instrumennya. Untuk itu, ia kemudian memperkenalkan politik luar negeri yang oleh banyak orang dinilai sebagai politik luar negeri yang memiliki orientasi yang berbeda dari politik luar negeri era sebelumnya. Langkah-langkah awal Abdurrahman Wahid dalam hubungan luar negerinya cukup mengejutkan banyak kalangan di dalam negeri, terutama karena: (1) ia berusaha membangun hubungan yang lebih dekat dengan negara-negara kunci Asia; dan (2) rencananya membuka hubungan dagang dengan Israel.

Iklim politik domestik yang demokratis sekurang-kurangnya untuk sementara ini membuat Abdurrahman Wahid cukup percaya diri untuk mengambil prakarsa-prakarsa penting dalam bidang politik luar negeri, yaitu memberi perhatian lebih besar kepada Asia. Meskipun mungkin sama sekali tidak bermaksud mengabaikan Barat dalam hubungan luar negeri Indonesia, langkah



baru Abdurrahman Wahid adalah untuk beradaptasi dengan lingkungannya yang berubah. Dalam proses adaptasi ini, perubahan merupakan suatu keharusan dan oleh karena itu ofensif diplomatik baru Abdurrahman Wahid, termasuk penekanan pada faktor hak azasi, harus dilihat dalam konteks: (1) membangun kembali citra dan posisi internasional Indonesia; (2) membangun kembali kepercayaan masyarakat; (3) menciptakan tantangan baru bagi Indonesia; (4) meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur luar negeri agar mampu melakukan diplomasi pro-aktif dalam segala bidang; (5) meningkatkan diplomasi Indonesia antara lain dengan memberi perhatian lebih besar pada faktor hak azasi; dan (6) pencarian sumber-sumber investasi baru dari luar negeri.

Meskipun Abdurrahman Wahid mungkin tidak perlu selalu harus hati-hati dalam mengambil prakarsa politik luar negeri, ke-

cuali untuk isu yang cukup peka, misalnya soal Israel, kebijakan yang diambil harus diperdebatkan di muka publik dan mendapat dukungan penuh baik dari kalangan pemerintah maupun non-pemerintah. Proses adaptasi politik luar negeri Indonesia akan dinilai berhasil hanya jika proses itu membawa perubahan berarti dan diterima oleh masyarakat, dan menghapuskan kompartementalisasi dalam isu yang dihadapi dan prosedur formulasi kebijakan luar negeri.

KEPUSTAKAAN

De santis, Hugh. 1999. "Mutualism". *Strategic Forum*. No 16, May. Institute for National Strategic Studies.

Mullerson, Rein. 1997. *Human Rights Diplomacy*. London: Routledge.

Rosenau, James. 1981. *The Study of Political Adaptation*. London: France Pinter.



# Polisi Indonesia dalam Rangka Otonomi Daerah\*

*Parsudi Suparlan*

---

*Reformasi yang sedang dilakukan oleh bangsa Indonesia mempunyai tujuan untuk mencapai suatu kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berbentuk sebagai masyarakat sipil atau sering disebut sebagai masyarakat madani. Seiring dengan perkembangan tersebut, Polisi Indonesia telah mengalami reformasi, yaitu dengan dibebaskannya Polisi Indonesia dari jajaran ABRI. Kini Polisi harus kembali kepada fungsi semula sebagai penegak hukum, pemberantas kejahatan dan pengayom masyarakat yang diberi kewenangan untuk mengatur dan menjaga ketertiban serta kesejahteraan warganya. Dalam rangka otonomi daerah, UU No. 22/1999 menyebutkan bahwa tugas-tugas keamanan berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini menyiratkan bahwa pelaksanaan tugas-tugas keamanan berada di tangan Polisi Indonesia sebagai Polisi Nasional. Artinya bahwa, Polisi Indonesia sebagai sebuah pranata dan organisasi hanya ada sebuah saja dan berfungsi secara nasional. Secara demikian dalam organisasi Polisi Indonesia akan ada pembedaan bidang-bidang tugas. Dalam sistem pemerintahan daerah yang otonom, organisasi Polisi Indonesia tetap harus mempunyai corak lokal sesuai dengan daerahnya. Begitu juga pada tingkat daerah, Polisi Indonesia akan mengikuti penjenjangan dalam struktur organisasi pemerintah daerah.*

---

## Pendahuluan

**P**OLISI adalah bagian yang fungsional dalam dan bagi kehidupan bernegara, bermasyarakat, dan individu para anggota masyarakat. Perubahan dalam kebijakan kenegaraan akan berpengaruh dalam fungsi kepolisian. Perubahan kebijakan kenegaraan, seperti yang sekarang ini dilakukan Indonesia, yaitu dari yang semula menekankan keseragaman menjadi keanekaragaman dalam bentuk pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya akan berpengaruh terhadap kebijakan ke-

polisian baik pada tingkat nasional maupun daerah. Dalam hal ini, kebijakan kepolisian yang berkenaan dengan fungsi polisi dalam negara, sebagai pelayan masyarakat dan anggota-anggota masyarakat.

Tulisan ini mencoba untuk menunjukkan fungsi-fungsi polisi dalam rangka otonomi daerah, yaitu apa yang seharusnya dilakukan agar fungsi-fungsi polisi dapat berjalan dengan sebaik-baiknya. Pembahasan mengenai Polisi Indonesia (Polri) dalam rangka Otonomi Daerah akan dilakukan dalam perspektif fungsinya. Secara implisit, pembahasan tersebut akan menggunakan kerangka acuan sistem, di mana polri merupakan salah satu unsur yang berada dalam hubungan saling terkait dengan berbagai unsur lainnya. Secara menyeluruh sistem

---

\* Makalah yang disajikan dalam Seminar Hukum Nasional VII dengan tema "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI di Jakarta, 12-15 Oktober 1999.



tersebut memproses masukan (*in put*) untuk menghasilkan keluaran (*out put*) sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, yaitu yang sesuai dengan tujuan reformasi, dan yang secara lebih khusus lagi menghasilkan kebijakan kenegaraan yang terwujud sebagai otonomi daerah. Tulisan ini akan mencakup uraian mengenai reformasi dan otonomi daerah, fungsi polisi secara umum, dan fungsi polisi dalam otonomi daerah.

## Reformasi dan Otonomi Daerah

Reformasi yang telah dan sedang dilakukan oleh bangsa Indonesia sebenarnya bertujuan untuk dapat mencapai suatu kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berbentuk sebagai masyarakat sipil atau masyarakat madani yang demokratis. Secara kenegaraan, demokrasi menekankan pembedaan dan perimbangan yang saling mengontrol antara fungsi eksekutif yang dimiliki pemerintah, fungsi kehakiman yang dimiliki pengadilan, dan fungsi legislatif yang dimiliki oleh parlemen. Tetapi demokrasi bukan hanya harus dilihat sebagai permasalahan kenegaraan dan secara makro. Sebab, demokrasi juga adalah kebudayaan atau pedoman bagi kehidupan masyarakat, dan oleh karena itu juga terwujud dalam berbagai pranata yang ada dalam masyarakat. Dalam tatanan demokrasi ada tiga unsur mendasar yang sakral, yaitu individu, masyarakat atau komunitas, dan negara (Suparlan, 1991: 4-11). Ketiga-tiganya selalu berada dalam konflik kepentingan atau selalu dalam proses persaingan untuk saling mengalahkan, tetapi salah satu di antara ketiganya tidak dapat dikalahkan secara absolut. Ketiga-tiganya harus selalu dalam keadaan keseimbangan agar

dapat tercapai kesejahteraan dan kemajuan masyarakat. Bila salah satu unsur yang sakral tersebut ditindas oleh yang lain, maka yang terjadi adalah suasana kekacauan, karena yang ada adalah kesewenang-wenangan.

Dalam tatanan demokrasi, hak-hak dan kewajiban individu, masyarakat, dan negara dijamin dan dibakukan dalam dan melalui undang-undang. Oleh karena itu hak-hak perorangan, hak budaya serta kepentingan komunitas, dan kewenangan serta kehormatan negara yang diwakili oleh pemerintah dapat dijaga dalam keseimbangan di antara ketiga unsur tersebut. Dalam konstitusi Amerika Serikat tiga unsur sakral tersebut bahkan dijamin hak dan kewajibannya. Begitu juga hubungan peran antar-individu, individu dan masyarakat, masyarakat dan masyarakat, dan antara individu dengan negara dan antara masyarakat dengan negara ditentukan oleh undang-undang, sehingga negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan masyarakat, atau sebaliknya individu atau masyarakat juga tidak dapat mendominasi negara secara sewenang-wenang untuk kepentingan individu atau sesuatu kelompok masyarakat. Dengan cara inilah sebenarnya tatanan kehidupan demokrasi itu berlangsung. Yaitu, memproses masukan berupa modal, barang, dan jasa untuk menghasilkan keluaran berupa kesejahteraan individu, masyarakat, dan negara.

Walaupun ada berbagai bentuk dan corak masyarakat sipil atau madani, tetapi tidak ada satu pun masyarakat sipil yang militer, karena kehidupan sipil dibedakan dari dan bahkan dipertentangkan dengan kehidupan militer. Mengikuti pendapat Gellner (1995: 32), masyarakat sipil adalah "sebuah masyarakat dengan seperangkat pranata



non-pemerintah yang cukup kuat untuk menjadi penyeimbang dari kekuatan negara, yang pada saat yang sama, mendorong pemerintah untuk menjalankan perannya sebagai penjaga perdamaian dan penengah di antara berbagai kepentingan utama dalam masyarakat, serta mempunyai kemampuan untuk menghalangi atau mencegah negara untuk mendominasi dan mengecilkan peran masyarakat". Corak masyarakat sipil bertentangan dengan corak masyarakat yang despotik atau otoriter, karena di dalam masyarakat yang despotik atau otoriter itu kesadaran sosial yang ada dalam berbagai kelompok masyarakat golongan bawah akan ditindas dan dieksploitasi untuk kepentingan dan keuntungan pemerintah dan pejabat-pejabatnya. Masyarakat sipil atau madani yang modern dibangun berlandaskan pada prinsip demokrasi, yang mencakup prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah, kekuasaan mayoritas, hak-hak minoritas, jaminan hak-hak azasi manusia, pemilihan yang bebas dan jujur, persamaan hak di hadapan hukum, proses hukum yang wajar, pembatasan kekuasaan pemerintah secara konstitusional, kemajemukan sosial, ekonomi, politik, dan budaya, nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama dan mufakat (Lubis, 1994; dan USIS, n.d.).

Undang-Undang No. 22/1999 tentang pemerintah daerah dapat dilihat sebagai sebuah upaya menuju masyarakat sipil demokratis di Indonesia. Dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintahan di daerah (propinsi-propinsi) di masa pemerintahan yang baru lalu yang telah menyebabkan berbagai bentuk ketidakadilan dan ketimpangan dalam kesejahteraan hidup masyarakat, te-

lah dicoba diperbaiki melalui undang-undang ini. Ketentuan dalam UU No. 22/1999 yang mengatur hubungan antara badan eksekutif dan legislatif yang saling mengimbangi dapat dikatakan sebagai upaya menciptakan tatanan demokrasi pada tingkat kenegaraan yang terwujud pada tingkat administrasi pemerintahan daerah. Tetapi, lembaga yudikatif yang sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat tidak sepenuhnya mencerminkan tatanan yang demokratis. Sebab, adanya dominasi kekuasaan pusat melalui badan yudikatif dapat melemahkan kehidupan demokrasi pada tingkat daerah. Begitu juga, dalam UU No. 22/1999 tidak tercermin adanya tatanan demokrasi yang mengakui hak individu dan masyarakat (termasuk hak budaya serta kepentingan komunitas lokal) dalam hubungannya dengan pemerintah daerah yang mewakili kepentingan pemerintah pusat atau negara. Permasalahan ini perlu ditinjau dalam kaitan hubungannya dengan melihat demokrasi bukan hanya semata-mata sebagai aturan kenegaraan, tetapi sebagai tatanan demokrasi (*democratic order*) di mana masyarakat dan warganya secara aktif berpartisipasi di dalamnya dan turut memproses masukan berupa program-program pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, warga masyarakat, dan negara (yang diwakili oleh pemerintah daerah).

## Fungsi Polisi

Dalam pengertiannya yang mendasar dan umum, polisi hanyalah bagian dari administrasi pemerintahan, yang berfungsi untuk menegakkan hukum, memelihara keteraturan dan ketertiban dalam masyarakat, mendeteksi dan mencegah terjadinya keja-



hatan, dan memerangi kejahatan. Dengan kata lain: (1) Polisi menegakkan hukum dan bersamaan dengan itu menegakkan keadilan sesuai dengan hukum yang berlaku, yaitu menegakkan keadilan dalam konflik kepentingan yang dihasilkan dari hubungan antara individu, masyarakat dan negara (yang diwakili oleh pemerintah), dan antarindividu serta antarmasyarakat; (2) Memerangi kejahatan yang mengganggu dan merugikan masyarakat, warga masyarakat, dan negara; (3) Mengayomi warga masyarakat, masyarakat, dan negara dari ancaman dan tindak kejahatan yang mengganggu dan merugikan. Tiga fungsi polisi tersebut harus dilihat dalam perspektif bahwa individu, masyarakat, dan negara masing-masing merupakan sebuah sistem yang secara keseluruhan memproses masukan program-program pembangunan untuk menghasilkan keluaran berupa kemakmuran, keadilan, dan kesejahteraan. Dalam proses-proses yang berlangsung tersebut, fungsi polisi adalah untuk menjaga agar keluaran yang diharapkan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, dan menjaga agar individu, masyarakat, dan negara yang merupakan unsur-unsur utama dan sakral dalam proses-proses tersebut tidak terganggu atau dirugikan. Sebab, setiap gangguan hanya akan mengakibatkan tidak dapat dicapainya hasil keluaran yang diharapkan. Oleh karena itu keberadaan polisi adalah fungsional dalam kehidupan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara. Demikian pula halnya dengan keberadaan Polisi Indonesia dalam masyarakat Indonesia dilihat dari perspektif sejarah sebagaimana dikemukakan oleh Djamin (1999: 1-55).

Menurut Djamin (1999), Polisi Indonesia mempunyai fungsi untuk menjaga keaman-

an masyarakat dan negara Indonesia. Oleh karena itu, Polisi Indonesia adalah sebuah organisasi nasional yang tidak berada di bawah administrasi pemerintahan tetapi menjalankan fungsi-fungsi administrasi pemerintahan dalam batas-batas tertentu, yaitu sebagai pengayom dan pelindung masyarakat. Fungsi Polisi Indonesia lebih tepat berada di bawah negara dan bukannya di bawah sesuatu badan administrasi pemerintahan karena Polisi Indonesia juga menjalankan fungsi-fungsi yang mendukung terlaksananya fungsi-fungsi yudikatif. Polisi Indonesia, seperti halnya dengan polisi di negara-negara lain, menjalankan fungsi administrasi yang tidak sepenuhnya atau yang melengkapi fungsi administrasi pemerintahan dan bersamaan dengan itu menjalankan fungsi-fungsi yudikatif tetapi tidak sepenuhnya karena hanya melengkapinya.

Dengan dibebaskannya Polisi Indonesia dari jajaran ABRI, maka Polisi Indonesia harus kembali kepada fungsinya yang semula yaitu sebagai penegak hukum, pengayom masyarakat dan warganya, dan pemberantas kejahatan yang merupakan bagian dari sistem nasional Indonesia (Djamin, 1999). Dalam kapasitasnya sebagai penegak hukum Polisi Indonesia adalah hukum itu sendiri, dan sebagai pengayom Polisi Indonesia adalah warga masyarakat yang diberi kewenangan untuk mengatur dan menjaga ketertiban dan kesejahteraan masyarakat dan warganya. Di samping itu, sebagai pemberantas kejahatan Polisi Indonesia dapat berfungsi sebagai satuan-satuan kegiatan pencegahan agar kejahatan tidak terjadi, bujukan agar tidak melakukan kejahatan, maupun dengan cara penghancuran kejahatan yang nyata-nyata merugikan masyarakat, warga masyarakat, dan negara.



Bailey (1998) mengatakan bahwa polisi masa depan di Amerika Serikat dan di negara-negara modern dan sipil yang demokratis harus menekankan perannya dalam kegiatan-kegiatan pencegahan kejahatan dan ketertiban masyarakat. Kegiatan pencegahan kejahatan dan upaya penciptaan ketertiban masyarakat menuntut kemampuan polisi untuk mampu menilai berbagai gejala yang ada dalam masyarakat, merencanakan berbagai tindakan yang diperlukan untuk mencegah terjadinya kejahatan atau yang merugikan masyarakat dan warga, dan melakukan tindakan-tindakan pencegahan kejahatan yang diperlukan sehingga tindak kejahatan tersebut dapat dicegah sebelum terjadi atau dibatasi kejadiannya. Polisi juga harus mampu membuat evaluasi atas apa yang telah dilakukannya untuk dapat mengantisipasi dampak kejahatan dan upaya-upaya pencegahannya dan untuk digunakan sebagai acuan dalam menangani gejala-gejala sejenis di masa mendatang atau yang terwujud dalam masyarakat lainnya.

Lebih lanjut, Bailey (1998: 241-274) memberikan saran-saran mengenai pengorganisasian bagi polisi yang mencakup tugas-tugas kepolisian dan administrasi kepolisian. Apa yang diajukannya tersebut adalah dengan mengacu pada tugas-tugas kepolisian dalam pencegahan kejahatan yang harus sesuai dengan kondisi masyarakat atau lingkungan setempat. Dengan premis bahwa kejahatan adalah produk kondisi sosial dari masyarakat setempat, maka pengorganisasian tugas-tugas kepolisian dan administrasi kepolisian harus berbeda antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya pada tingkat lokal.

Penekanan pada pentingnya pencegahan kejahatan dan penanganan kerusakan

merupakan tuntutan masyarakat sipil yang modern, yang dalam tatanan demokrasi mempunyai kekuatan untuk menuntut adanya pelayanan polisi semacam itu. Dalam masyarakat sipil yang modern, setiap warga masyarakat dituntut untuk memproduksi dan berguna atau setidaknya-tidaknya dapat menghidupi dirinya sendiri serta dapat saling menghidupi satu sama lain dalam kehidupan bermasyarakat. Mereka yang tidak memproduksi dianggap sebagai beban bagi warga masyarakat, atau benalu masyarakat. Terlebih-lebih adalah tindakan kejahatan atau kerusakan yang dapat merusak atau menghancurkan produktivitas dan yang oleh karena itu dapat menghancurkan masyarakat. Dalam masyarakat modern tugas polisi adalah menjaga agar jalannya produksi yang menyejahterakan masyarakat dan warga tersebut jangan sampai terganggu atau hancur karena tindak kejahatan dan kerusakan. Tercakup dalam pengertian menjaga jalannya produksi dan produktivitas adalah menjaga kesejahteraan masyarakat dan warga serta harta benda mereka, karena semuanya itu adalah unsur-unsur utama dalam produktivitas dan tujuan utama dalam upaya menjamin keberadaan manusia dan masyarakatnya yang beradab.

## Otonomi Daerah dan Polisi Indonesia

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk, yaitu sebuah masyarakat-negara yang terdiri atas banyak suku bangsa. Berbagai suku bangsa tersebut dipersatukan sebagai sebuah bangsa yang terwujud sebagai sebuah negara, karena dipersatukan oleh sistem nasional Indonesia. Sistem nasional Indonesia yang terwujud sebagai pemerintah Indonesia menjalankan pemerin-



tahan dengan mengacu pada kebudayaan nasional, yaitu UUD 1945 dan Pancasila, yang menjadi pedoman bagi kehidupannya. Dalam menjalankan administrasi pemerintahan, pemerintah dihadapkan pada beragam suku bangsa dengan kebudayaan masing-masing yang terwujud sebagai masyarakat suku bangsa yang mendiami wilayah-wilayah yang secara adat mereka akui dan diakui oleh suku bangsa lainnya sebagai wilayah milik mereka masing-masing. Sadar atau tidak, baik secara terbuka maupun tertutup, konflik-konflik yang ada dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat di Indonesia ini pada dasarnya adalah konflik-konflik kepentingan antara negara yang diwakili oleh pemerintah (pusat) dan suku bangsa atau masyarakat daerah.

Pembentukan pemerintahan daerah yang otonom yang pemusatannya ada pada tingkat kabupaten (Dati II) dapat dilihat sebagai sebuah upaya pemerintah untuk mewadahi kepentingan atau memberdayakan masyarakat suku bangsa setempat, serta mengakomodasi konflik-konflik kepentingan di antara suku bangsa yang hidup setempat dan antara masing-masing suku bangsa tersebut dengan pemerintah supaya menjadi terbatas berlakunya pada tingkat Dati II. Sayangnya dalam UU No. 22/1999 tidak ada ketentuan yang menyatakan adanya hak budaya komunitas sebagai sebuah satuan hak hidup yang bulat dan menyeluruh. Tidak diperhitungkannya hak budaya komunitas dari suku bangsa yang mencakup hak untuk hidup sesuai dengan kebudayaannya masing-masing dan hak adat atas tanah dan air beserta segala isinya dapat memicu konflik-konflik dalam pertentangannya dengan hak pemerintah atas tanah dan air beserta segala isinya di masa mendatang. Begitu

pula hak untuk hidup sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku dalam kebudayaannya tidak disinggung, walaupun dalam pasal 11 dinyatakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota antara lain adalah kebudayaan. Tetapi pengertian kebudayaan dalam UU No. 22/1999 tersebut tersirat sebagai kesenian atau yang sejenis dengan itu.

Dalam UU No. 22/1999, dinyatakan bahwa tugas-tugas keamanan berada di tangan pemerintah pusat. Tersirat dalam pernyataan ini adalah bahwa pelaksanaan tugas-tugas tersebut ada di pundak Polisi Indonesia. Dengan demikian berdasarkan pernyataan tersebut Polisi Indonesia adalah polisi nasional. Pengertian polisi nasional adalah bahwa Polisi Indonesia, sebagai sebuah pranata dan organisasi hanya ada sebuah saja dan berfungsi secara nasional walaupun bertugas di daerah yang berada dalam wilayah yang otonom. Dengan demikian dalam organisasi Polisi Indonesia akan ada perbedaan bidang-bidang tugas, dan bidang tugas operasional yang merupakan "ujung tombak polisi" adalah Polres yang wilayah operasinya adalah kabupaten atau Dati II (Brosur Polri).

Permasalahan-permasalahan yang akan dihadapi Polisi Indonesia pada tingkat daerah akan berkaitan dengan upaya-upaya menegakkan hukum dan mengayomi serta melindungi masyarakat dan warga dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan. Permasalahan-permasalahan tersebut harus sejak awal diperhitungkan sehingga tidak menjadi permasalahan yang lebih kompleks di masa mendatang, pada waktu UU No. 22/1999 tersebut telah betul-betul diterapkan.



Organisasi Polisi Indonesia pada tingkat daerah akan mau tidak mau mengikuti penjenjangan yang ada dalam struktur organisasi pemerintahan daerah. Pada tingkat propinsi, Polda akan berfungsi sebagai komando kebijakan maupun sebagai koordinator bagi Polres-Polres. Sedangkan Polres akan membawahi Polsek, untuk tingkat kecamatan, dan Polsek akan membawahi Pos Polisi untuk kelurahan dan sejumlah daerah yang dianggap rawan kejahatan dan kerusuhan. Dalam sistem pemerintahan yang bukan otonomi, maka secara organisasi tugas-tugas polisi tersebut tidak ada yang menjadi masalah. Tetapi dalam sistem pemerintahan daerah yang otonom, organisasi Polisi Indonesia yang walaupun bercorak nasional, tetap harus mempunyai corak lokal sesuai dengan daerahnya. Corak lokal ini berkaitan dengan pengorganisasian tanggung jawab petugas dan dalam corak tugas-tugas yang harus dijalankannya.

Pada tingkat propinsi pejabat Polisi Indonesia dapat ditunjuk secara nasional tanpa harus memperhitungkan ada atau tidak adanya persetujuan atas pengangkatannya dari pemerintah daerah dan DPRD setempat. Tetapi pada tingkat Polres, pejabat atau Kapolres yang ditunjuk secara nasional harus memperoleh suatu "persetujuan" dari pemerintah dan DPRD setempat. "Persetujuan" berdasarkan atas kecakapan dan profesionalismenya sebagai polisi berkenaan dengan tugas-tugas pencegahan kejahatan, pengayoman masyarakat dan warga, serta pemberantasan kejahatan. Pada tingkat Polsek, pejabat atau Kapolsek sebaiknya diangkat dari polisi asal propinsi atau kabupaten setempat yang dapat diterima oleh semua suku bang-

sa dan kelompok kepentingan yang ada dalam kecamatan yang bersangkutan. Kapolsek haruslah polisi yang tahu betul mengenai masyarakat dan warga yang hidup dalam kecamatan yang bersangkutan dan berbagai permasalahannya.

Kapolda dan Kapolres harus membuat rencana-rencana kerja selama mereka ditugaskan, menyampaikan garis besar rencana kerja tersebut kepada DPRD setempat. Kapolres harus menyampaikan tembusan laporan kepada DPRD setempat mengenai tugas-tugas yang telah dikerjakan selama satu tahun kepada Kapolda. Kapolda menyampaikan tembusan laporan kepada DPRD setempat mengenai tugas-tugas yang telah dilaksanakannya selama satu tahun kepada Kapolri.

Petugas kepolisian pada tingkat Propinsi dan Kabupaten diangkat secara nasional dengan mengikuti jenjang karier yang diatur secara nasional. Petugas kepolisian pada tingkat kecamatan dan pedesaan diangkat secara nasional tetapi dengan jenjang karier lokal, yaitu terbatas pada tingkat kabupaten atau propinsi. Dengan demikian, permasalahan jenjang karier atau kepangkatan harus dipecahkan semasak-masaknya berdasarkan atas rasa keadilan. Rasa keadilan ini akan harus diwujudkan dalam bentuk penggajian sesuai golongan pangkat dan penggajian sesuai dengan kebutuhan hidup yang selayaknya dipunyai oleh petugas kepolisian sesuai dengan tugas dan kepangkatannya.

Secara garis besar, Polisi Indonesia dalam otonomi daerah hanya digaji dengan skala nasional sesuai pangkatnya, tetapi juga harus diberi tambahan biaya hidup



dari pendapatan daerah dan/atau dari sumbangan masyarakat. Biaya hidup untuk dapat hidup layak sebagai petugas, sesuai dengan standar hidup setempat, membuat petugas kepolisian tidak lagi harus melakukan pekerjaan sambilan yang mengabaikan tugas-tugas pokoknya sebagai polisi. Bagi petugas kepolisian yang jenjang kariernya terbatas pada tingkat lokal, skala penggajian tidak berdasarkan atas kepangkatan tetapi atas masa kerja dan atas prestasi kerja sebagai petugas kepolisian. Dengan demikian seorang petugas kepolisian dengan pangkat bintara dapat mempunyai gaji yang lebih besar daripada seorang perwira pertama. Tambahan biaya hidup yang berasal dari pendapatan daerah dan sumbangan masyarakat harus dilihat sebagai bagian dari mekanisme kontrol pemerintah daerah dan masyarakat mengenai peran polisi dan tanggung jawabnya dalam menjalankan tugas-tugas kepolisiannya. Dengan mekanisme kontrol seperti ini mungkin citra Polisi Indonesia dapat menjadi lebih baik daripada citranya selama ini.

Masalah lain yang patut diantisipasi adalah berkenaan dengan tugas kepolisian, yaitu sebagai penegak hukum dan pengayom masyarakat dan warga. Sebagai penegak hukum petugas polisi harus mengacu pada hukum nasional. Sedangkan dalam berbagai kasus yang ada dalam masyarakat-masyarakat setempat, hukum nasional seringkali bertentangan dengan hukum yang secara adat berlaku setempat. Contohnya, di Timor (NTT), pencurian sapi yang secara tradisional telah ditangkal dengan cara mengharuskan si pencuri sapi yang tertangkap untuk mengganti sejumlah sapi sesuai dengan jumlah yang dicurinya, dan ditambah lagi dengan membayar denda dengan

sejumlah sapi yang sama dengan jumlah sapi yang dicurinya, dan kalau tidak dapat mengganti jumlah yang dicuri serta dendanya maka si pencuri tersebut harus bekerja paksa pada orang yang telah dicuri sapinya, sampai jumlah utangnya lunas.

Tetapi tatanan hukum adat ini dihapus, diganti dengan kebijakan yang mengacu pada hukum nasional. Akibatnya, pencurian sapi menjadi bertambah, karena si pencuri merasa risiko hukumannya sangat ringan, dan malah enak. Kalau tertangkap dia akan dipenjara dan diberi makan. Sedangkan warga yang kecurian sapi adalah pihak yang dirugikan, karena melalui proses penegakan hukum nasional di pengadilan si warga yang kecurian sapi tidak memperoleh penggantian atas sapinya yang hilang. Polisi yang seharusnya menjadi pengayom masyarakat dan warga, secara tidak disadari telah menjadi sebaliknya, yaitu merugikan masyarakat dan warga. Kasus-kasus seperti ini banyak terjadi di seluruh Indonesia, baik di daerah pedesaan maupun di perkotaan, dan bahkan terjadi di Jakarta. Oleh karena itu banyak penduduk Jakarta mengatakan bahwa "kalau kehilangan kambing, lapor pada polisi justru akan kehilangan sapi".

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia zaman Orde Baru yang otoriter, isu-isu seperti itu dengan mudah diredam. Tetapi dalam kehidupan masyarakat zaman reformasi yang sipil dan demokratis, dan lebih-lebih lagi bila terjadi dan berkembang dalam masyarakat daerah yang kecil skala kegiatan hidupnya, citra polisi akan jatuh berantakan. Sebab, polisi akan dituding merugikan masyarakat dan bukan pengayom masyarakat. Padahal, permasalahannya bermula dari pengambilan kepu-



tusan untuk memilih fungsi sebagai penegak hukum atau fungsi sebagai pengayom masyarakat. Masalah tersebut dan berbagai permasalahan yang sejenis, patut diperiksa dengan saksama dan kalau perlu diatur dalam hukum kepolisian atau administrasi kepolisian yang disertai dengan petunjuk melakukan diskresi kepada petugas polisi, yang lebih memihak pada upaya mengayomi masyarakat dibandingkan dengan fungsi sebagai penegak hukum dalam kasus-kasus yang sejenis seperti di atas.

#### KEPUSTAKAAN

Bailey, David H. 1998. *Polisi Masa Depan* (sajian oleh Kunarto dan N.K.M. Arief Dimyati, dari buku *Police for the Future*, New

York: Oxford University Press, 1994). Jakarta: Cipta Manunggal.

Brosur Polri. n.d. *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*. Tanpa penerbit.

Djamin, Awaloedin. 1999. *Menuju Polri Mandiri yang Profesional*. Jakarta: YTKI.

Gellner, Ernest. 1995. "The Importance of being Modular". Dalam John Hall (ed.), *Civil Society: Theory and Comparison*. London: Polity Press.

Lubis, Mochtar (ed.). 1994. *Demokrasi Klasik dan Modern*. Jakarta: Yayasan Obor.

Suparlan, Parsudi. 1991. "Yang Sakral dalam Nilai-nilai Budaya Amerika", *Jurnal Studi Amerika*, Vol. 1, No. 2, hal. 4-11. Kajian Wilayah Amerika, Pascasarjana UI.



## Dokumen

# Kegiatan-kegiatan Diplomati ASEAN di Asia Pasifik 1999

*Faustinus Andrea*

**D**IPLOMASI ASEAN di kawasan Asia Pasifik selama 1999 menghadapi tantangan dalam upaya revitalisasi di bidang ekonomi, politik dan keamanan. Selama dua tahun terakhir, solidaritas dan sikap saling percaya di antara anggota ASEAN menurun. Hal ini antara lain karena perhatian setiap negara ASEAN lebih banyak tercurah pada persoalan krisis ekonomi dan finansial, yang kemudian merembet kepada persoalan politik dan sosial sejak pertengahan Juli 1997. Ini dinilai sebagai bukti bahwa ASEAN belum siap menghadapi guncangan gelombang globalisasi.

Masalah keamanan juga berpengaruh terhadap stabilitas kawasan ASEAN, misalnya Laut Cina Selatan, ketegangan Cina-Taiwan, dan pertikaian di Semenanjung Korea. Oleh karena itu, ASEAN harus mampu membentuk suatu tata regional baru yang dapat menjamin stabilitas dan perdamaian, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Timbulnya ketegangan-ketegangan dan konflik bersenjata di kawasan yang berdekatan dengan Asia Tenggara, apalagi jika beberapa negara ASEAN terlibat, dapat mengancam stabilitas dan perdamaian. Diplomasi ASEAN harus terus dijalankan guna mengatasi masalah-masalah tersebut. Peran aktif ASEAN di kawasan harus diarahkan untuk mencapai tujuan di atas sehingga mampu mengartikulasikan kepentingan-kepentingan politik di kawasan. Upaya ASEAN sebagaimana disebutkan dalam komunike bersama para Menlu

ASEAN di Singapura Juli 1999, yaitu dengan membentuk komisi yang bertugas untuk mewujudkan kawasan ASEAN sebagai zona bebas senjata nuklir dan seruan kepada negara-negara yang belum menandatangani Perjanjian Larangan Uji Coba Nuklir Komprehensif (CTBT)\* dan Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir (NPT) untuk segera menandatangani, harus dilakukan secara optimal. Di samping itu desakan kepada negara-negara yang mempunyai senjata nuklir untuk menyetujui Protokol Traktat SEANWFZ sebagai sarana untuk meningkatkan keamanan

---

\*Catatan CTBT:

- PBB mengadopsi *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) di tahun 1996, sebagai upaya untuk melarang uji coba peledakan nuklir jenis apa saja.
- Traktat CTBT menyebutkan, dibentuknya jaringan stasiun pemantau global sebanyak 321 buah dengan 16 laboratorium untuk mendeteksi ledakan nuklir.
- Traktat CTBT ditandatangani oleh 154 negara, namun sebelum berlaku minimal 44 negara sudah harus meratifikasi. Sementara ini baru 26 negara, termasuk Inggris dan Perancis yang telah meratifikasi.
- Tanggal 13 Oktober 1999 Senat Amerika Serikat menolak pengesahan perjanjian tentang CTBT (*British Broadcasting Corporation/BBC*, 13-10-1999).
- India, Pakistan dan Rusia, menolak pengesahan perjanjian CTBT, mengikuti sikap Amerika Serikat. Sedangkan Cina terus berupaya untuk melakukan ratifikasi.



lingkungan kawasan perlu terus diusahakan secara maksimal.

Deklarasi para pemimpin ekonomi APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) di Auckland, September 1999, untuk memperkuat pasar negara anggotanya dengan mengupayakan transparansi dan kemampuan prediksi perusahaan serta pengaturan sektor publik, belum menunjukkan kemajuan rencana aksi menuju liberalisasi perdagangan di Asia Pasifik. Meskipun fokus kerja sama APEC adalah di bidang perdagangan, investasi, dan teknologi, namun bidang keuangan dan moneter tidak dapat dipisahkan. Atas dasar ini, APEC telah mengambil berbagai inisiatif dan kebijakan di bidang keuangan, khususnya melalui pertemuan tingkat menteri (PTM) bidang keuangan untuk membahas langkah-langkah lanjutan bagi terciptanya stabilitas keuangan. Di samping itu upaya para pemimpin ekonomi APEC untuk menghapuskan subsidi ekspor produk pertanian sebagaimana disebutkan dalam pertemuan tersebut, baru merupakan langkah awal menuju kerangka ekonomi yang lebih baik untuk kawasan ini, termasuk pemulihan dari krisis ekonomi.

APEC yang lahir dari kesepakatan Seattle, AS, untuk menuju liberalisasi pasar lewat Deklarasi Bogor, diharapkan menjadi wahana bagi negara-negara anggotanya untuk memperbaiki ekonominya. Bahkan APEC, sebagai suatu aksi kawasan ekonomi, diharapkan menjadi lokomotif menuju perdagangan bebas dunia dengan terciptanya efisiensi produksi dan perdagangan. Kerja sama APEC di masa yang akan datang dihadapkan pada tantangan-tantangan yang kompleks. Untuk itu APEC perlu terus meningkatkan kerja samanya dengan memperhatikan:

1. kemampuan APEC untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan baru dalam mencapai pembangunan berkelanjutan yang merata bagi semua anggotanya;
2. liberalisasi perdagangan dan investasi bagi pertumbuhan ekonomi di kawasan;
3. perkembangan sains dan teknologi untuk menunjang pertumbuhan ekonomi;

4. pengentasan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup manusia dalam pembangunan berkesinambungan.

Arti penting APEC bagi anggotanya terutama terletak dari kekuatan APEC sebagai kelompok kerja sama ekonomi dan keterkaitan dari ekonomi negara anggotanya. Dengan demikian secara teoretis prospek liberalisasi perdagangan dan investasi APEC akan membuka peluang bagi negara anggotanya. Namun sejauh mana peluang tersebut mampu memberi manfaat bagi anggotanya, akan sangat tergantung pada efisiensi perekonomian negara anggotanya masing-masing dan daya saingnya sebagai kekuatan dagang. Oleh karena itu hasil-hasil pertemuan APEC ke-10 di Auckland, September 1999, akan memberi manfaat lebih besar bagi anggotanya apabila peluang-peluang yang tersedia dengan mempertahankan kebijakan ekonomi makro yang tepat, khususnya peningkatan efisiensi dan penguatan daya saing ekonomi dapat dimanfaatkan dengan baik.

Salah satu isu terpenting yang berkaitan dengan masalah Laut Cina Selatan adalah masalah Pembangunan Bersama (*Joint Development*) untuk mengatasi permasalahan-permasalahan teritorial. Pembentukan Kelompok Kerja Teknis (*Technical Working Group/ TWG*) yang menyangkut Penilaian Kekayaan Laut dan Cara-cara Pengembangannya (*Resources Assessment and Ways of Development/RAWD*) merupakan bagian dari bentuk Pembangunan Bersama. Kedua bentuk kerja sama ini merupakan isu sensitif yang penyelesaiannya cukup rumit. Dalam perkembangan selanjutnya, TWG menyetujui beberapa butir penting:

1. konsep pembangunan bersama mempunyai potensi bagi kerja sama dengan pihak Cina dan negara-negara lainnya untuk mengesampingkan klaim teritorial dan kedaulatan;
2. berbagai konsep dan model pembangunan bersama yang diterapkan oleh negara-negara di dunia dapat diadopsi pada kawasan Laut Cina Selatan;



3. definisi wilayah (zona) perlu didefinisikan secara jelas guna aplikasi pembangunan bersama.

Persetujuan itu perlu ditindaklanjuti dengan penelitian-penelitian dan pembicaraan secara intensif dalam lokakarya guna memperoleh konsep yang jelas dan dapat diterapkan di Laut Cina Selatan. Kerja sama di Laut Cina Selatan akan mendukung kepentingan ekonomi, politik dan keamanan semua negara yang bersengketa. Dari segi ekonomi, negara-negara yang terlibat akan mendapat manfaat dari kerja sama eksplorasi dan eksploitasi kawasan Laut Cina Selatan untuk pembangunan negara mereka. Dari segi politik, usaha kerja sama akan menciptakan hubungan baik dan mengurangi rasa curiga di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Pada akhirnya usaha-usaha kerja sama ini akan menciptakan keamanan, stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara. Lokakarya Laut Cina Selatan tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa, tetapi untuk menurunkan tingkat potensi konflik menuju identifikasi dan usaha pemanfaatan peluang-peluang kerja sama. Selain itu, mekanisme lokakarya ini dapat menjadi sarana untuk meningkatkan saling percaya dan sebagai proses untuk meluaskan *common ground* beberapa isu politik dan keamanan di Laut Cina Selatan.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Sidang Para Menlu ASEAN ke-32 di Singapura, Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN, Pertemuan APEC ke-10 dan Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan ke-9 di Jakarta.

## I. SIDANG PARA MENLU ASEAN

Sidang Para Menlu ASEAN (AMM) ke-32 berlangsung di Singapura tanggal 23-24 Juli 1999, didahului oleh Pertemuan Pejabat Tinggi (SOM) ASEAN tanggal 20-21 Juli 1999. AMM dilanjutkan dengan pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 26

Juli 1999 dan Pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 27-28 Juli 1999. Hadir dalam pertemuan itu Menlu RI Ali Alatas, Menlu Filipina Domingo Siazon, Menlu Thailand Surin Pitsuwan, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Vietnam Nguyen Manh Cam, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar U Win Aung dan Menlu Kamboja Hor Nam Hong.

Untuk pertama kalinya AMM tahun ini mengadakan *retreat* (mengundurkan diri dari dunia ramai untuk mencari ketenangan batin) pada tingkat Menlu. *Retreat* dimaksudkan untuk menilai implementasi keputusan-keputusan yang telah diambil pada KTT Hanoi 1998. Akhir-akhir ini kinerja ASEAN dikritik oleh beberapa pihak karena dianggap tidak mampu mengatasi berbagai masalah, seperti krisis ekonomi Asia, konflik di Laut Cina Selatan dan masalah kebakaran hutan di Kalimantan. Untuk itu para Menlu merancang sebuah visi mengenai ASEAN yang bersatu padu. Selain itu *retreat* juga meninjau kembali proses kerja sama ASEAN, ARF dan pertemuan ASEAN-PMC.

Menlu Singapura S. Jayakumar mengatakan se usai pertemuan *retreat* bahwa:

1. para Menlu ASEAN sepakat tidak akan mengubah kebijakan tidak ikut campur urusan dalam negeri anggota lainnya (non-intervensi);
2. *retreat* membahas masalah sengketa antar-anggota ASEAN, misalnya mengenai sengketa di Laut Cina Selatan, ketegangan hubungan antara Malaysia-Filipina, Malaysia-Singapura dan Singapura-Indonesia;
3. *retreat* membahas proses ARF yang mengalami kemandegan karena anggotanya belum menyetujui penahapan ARF dari tahap CBM ke tahap diplomasi preventif;
4. *retreat* memutuskan apakah PMC masih relevan untuk diselenggarakan atau tidak (*Kompas*, 24-7-1999).



Menlu RI Ali Alatas mengatakan bahwa:

1. ASEAN membutuhkan perimbangan kekuatan antara empat negara besar di Asia Pasifik, yaitu AS, Rusia, Cina dan Jepang berjalan secara positif dan sejajar;
  2. perimbangan kekuatan empat negara besar dianggap ASEAN sebagai realitas strategis di Asia Pasifik. Untuk itu ASEAN mengharapkan adanya keseimbangan agar dapat meminimalisasi tingkat ketegangan;
  3. dalam komunike AMM disebutkan bahwa hubungan strategis AS, Rusia, Cina dan Jepang merupakan faktor vital dalam menciptakan perdamaian, keamanan, stabilitas dan kesejahteraan Asia Tenggara. Namun demikian, komunike itu sama sekali tidak menyebutkan tindakan kontroversial AS dan NATO yang membombardir Yugoslavia dan Kedubes Cina di Beograd;
  4. meskipun AMM mencapai kesepakatan *retreat* para Menlu ASEAN dan pembentukan Komisi SEANWFZ (*Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone*), ASEAN masih harus menyelesaikan masalah Protokol Kedua TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*) yang mengatur hubungan antarnegara di Asia Tenggara dan juga masalah *Code of Conduct for the South China Sea* yang belum diratifikasi oleh negara-negara ASEAN. Selain itu Protokol SEANWFZ yang akan ditandatangani negara-negara nuklir (AS, Inggris, Rusia, Cina, India, Pakistan dan Perancis) belum diratifikasi oleh Filipina (*Kompas*, 25-7-1999);
  5. untuk menjamin relevansi dan kemampuan mengatasi tantangan lingkungan politik dan ekonomi di kawasan, ARF harus mampu memajukan gagasan-gagasan dan aktivitasnya secara substantif (*Suara Karya*, 26-7-1999).
- A. KOMUNIKE BERSAMA
- Komunike Bersama yang dikeluarkan oleh para Menlu ASEAN antara lain berisi:
1. keprihatinan atas berbagai insiden di Laut Cina Selatan yang terjadi akhir-akhir ini. Untuk itu perlu segera dibuat kode etik regional untuk membangun saling percaya di antara negara-negara pengklaim. Kode etik itu harus lengkap dan memuat prinsip-prinsip umum yang telah disetujui, yaitu Deklarasi Manila 1992 tentang penyelesaian damai atas klaim tumpang tindih di Laut Cina Selatan. Kode etik itu antara lain menetapkan berbagai kegiatan pembangunan gedung atau instalasi permanen baru di Laut Cina Selatan dan dilakukan atas dasar kerja sama bilateral dan multilateral;
  2. proses pemulihan kebijakan reformasi keuangan dan reformasi di bidang lainnya perlu terus dilakukan oleh ASEAN;
  3. perlu dicari model penyelenggaraan forum keamanan dan politik Asia yang melibatkan AS, Cina, Jepang, Uni Eropa dan sejumlah negara penting Asia Pasifik;
  4. keprihatinan atas ketegangan baru antara Cina dan Taiwan yang dapat mempengaruhi stabilitas regional dan merusak upaya pemulihan pertumbuhan ekonomi di kawasan;
  5. menegaskan kembali komitmen mereka terhadap "kebijakan satu Cina" dan mengakui Beijing sebagai pemerintahan Cina yang sah (*Antara*, 26-7-1999);
  6. membentuk komisi yang bertugas mewujudkan kawasan ASEAN sebagai zona bebas senjata nuklir;
  7. menyerukan kepada negara-negara yang belum menandatangani Perjanjian Larangan Uji Coba Nuklir Komprehensif (CTBT) dan Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir (NPT) untuk segera menandatangani;
  8. mendesak kepada negara-negara yang mempunyai senjata nuklir untuk menyetujui Protokol Traktat SEANWFZ sebagai sarana meningkatkan keamanan lingkungan kawasan;
  9. menginstruksikan para pejabat senior untuk membuat peraturan-peraturan ten-



tang prosedur dan keuangan dari komisi ASEAN mengenai SEANWFZ dan bekerja sama dengan Badan Energi Atom Internasional (IAEA) dan badan-badan lain yang relevan;

10. kesepakatan tentang masalah politik, ekonomi dan keamanan. Kesepakatan itu mencakup strategi kawasan untuk mendukung pemulihan ekonomi dan usulan tentang kode etik bagi pihak-pihak yang menuntut kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan;
11. mendukung pembentukan prinsip-prinsip diplomasi preventif untuk mencegah perselisihan di antara para pihak;
12. relevansi dan efektivitas ARF dalam mengatasi tantangan perubahan lingkungan politik keamanan di kawasan mempunyai arti penting;
13. kemitraan strategis antarnegara besar seperti AS, Rusia, Cina dan Jepang mempunyai arti penting bagi perdamaian, keamanan, stabilitas dan kesejahteraan wilayah Asia Pasifik, khususnya Asia Tenggara (*Suara Karya*, 26-7-1999);
14. menyepakati program *road-show* untuk mengundang kembali minat investor asing ke kawasan Asia Tenggara guna memulihkan keadaan ekonomi ASEAN (*Media Indonesia*, 26-7-1999).

## B. PERTEMUAN ARF

Pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) ke-6 berlangsung di Singapura tanggal 26 Juli 1999 dihadiri oleh 21 Menlu negara anggota ARF, Menlu AS Madeleine Albright, Menlu Rusia Igor S. Ivanov, Menlu Cina Tang Jia-xuan, Menlu Jepang Masahiko Komura, Menlu Korea Selatan Hong Soon-young, Menlu Selandia Baru Don Mc Kinnon, Menlu Australia Alexander Downer, Menlu Kanada Lloyd Axworthy, Presiden Uni Eropa Manuel Marinvice, Menlu India Jaswant Singh, Menlu RI Ali Alatas, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Brunei Darussalam

Mohamad Bolkiah, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Thailand Surin Pitsuwan, Menlu Filipina Domingo Siazon, Menlu Vietnam Nguyen Manh Cam, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar U Win Aung, Menlu Kamboja Hor Nam Hong.

Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas isu-isu keamanan regional seperti ketegangan di Laut Cina Selatan, situasi di Semenanjung Korea, masalah uji coba senjata nuklir India dan Pakistan, pemboman Kedu-bes Cina di Beograd, situasi di Myanmar, uji coba rudal balistik Korea Utara, perlucutan *small arms*, dan lain-lain.

Menlu AS Madeleine Albright mengatakan pada sidang itu bahwa:

1. AS mendukung upaya penyelesaian secara regional tentang sengketa kepulauan Spratly dan mendesak sejumlah negara Asia untuk bertindak apabila terjadi ketegangan di kawasan itu;
2. ARF satu-satunya kelompok resmi Asia di bidang keamanan merupakan forum yang dapat dijadikan tempat untuk membahas berbagai masalah keamanan;
3. negara-negara ASEAN perlu bertanya apakah mereka telah melakukan yang terbaik dalam mencari pendekatan diplomatik, mengetahui langkah-langkah untuk membangun saling percaya dan mengambil langkah untuk penyelesaian perdamaian;
4. mendesak ARF untuk bertindak efektif terhadap aksi internasional yang berupaya untuk menghancurkan jaringan teroris maupun menentang pihak yang mendanai, memberi perlindungan serta mendukung para teroris tersebut;
5. AS tetap memiliki komitmen terhadap kebijakan untuk melibatkan Cina dalam perundingan-perundingan. Untuk itu AS dan Cina berupaya untuk meredakan ketegangan hubungan yang terjadi akhir-akhir ini;
6. AS dan sejumlah negara mendesak rezim Korea Utara untuk tidak melakukan uji coba rudal jarak jauh;



7. kebijakan AS terhadap satu Cina tetap tidak berubah (*Antara*, 26-7-1999).

Menlu Cina Tang Jiaxuan memperingatkan seluruh anggota ARF untuk tidak ikut campur tangan dalam masalah Taiwan. Wilayah dan kedaulatan Cina tidak terpisahkan dan tidak akan membiarkan adanya pelanggaran serta campur tangan asing terhadap masalah Taiwan. Dalam hal ini, AS juga harus hati-hati untuk tidak melakukan tindakan yang mungkin hanya akan menyulut semangat kemerdekaan Taiwan. Pemerintah Cina tidak segan-segan untuk mengambil tindakan apabila ada upaya pasukan asing untuk memisahkan Taiwan dari Cina (*Republika*, 27-7-1999).

### C. ASEAN-PMC

Pertemuan ASEAN-PMC dihadiri oleh sepuluh negara ASEAN dan sepuluh negara mitra dialog, yaitu AS, Rusia, Cina, Kanada, Jepang, Australia, Selandia Baru, Uni Eropa, Korea Selatan dan India. Pertemuan yang berlangsung di Singapura tanggal 27-28 Juli 1999 ini dimaksudkan untuk membicarakan masalah politik dan ekonomi pada tingkat bilateral, regional maupun internasional, terutama upaya untuk mengatasi krisis ekonomi di kawasan Asia.

Menlu AS Madeleine Albright mengatakan, proses reformasi perekonomian di Asia Tenggara belum selesai. Oleh karena itu reformasi di bidang perbankan, sektor swasta, regulasi sektor finansial dan sebagainya perlu diteruskan. Presiden Uni Eropa Manuel Marin mengatakan, agar ASEAN meneruskan reformasi di bidang ekonomi. Untuk memulihkan iklim kondusif bagi pertumbuhan di kawasan Asia Tenggara, dibutuhkan kerangka kerja yang stabil baik di bidang hukum maupun transparansi sistem peraturan. Sementara itu Menlu Jepang Masahiko Komura terus mencari dukungan internasional untuk membantu reformasi struktur ekonomi, sumber daya manusia dan jaring pengaman sosial di kawasan Asia. Untuk itu Jepang me-

ngirim enam orang ahli untuk membantu menyusun kebijakan di bidang pembangunan berkelanjutan. Program yang diberi nama "Misi untuk Revitalisasi Perekonomian Asia" ini diharapkan mampu meningkatkan pengertian tentang pendekatan-pendekatan apa yang harus ditempuh Jepang dan negara-negara Asia lainnya untuk menjamin pemulihan perekonomian Asia dengan pertumbuhan yang berkelanjutan. Menlu Australia Alexander Downer mengatakan, kawasan Asia Tenggara agar mempertahankan langkah-langkah reformasi untuk mempertahankan pertumbuhan di kawasan.

Pertemuan dua hari Menlu ASEAN dengan mitra dialog antara lain sepakat untuk:

1. memprioritaskan pembuatan *code of conduct* dalam mengatasi sengketa di Laut Cina Selatan;
2. mendesak negara pemilik senjata nuklir menyetujui protokol perjanjian wilayah bebas nuklir Asia Tenggara;
3. mendesak kesediaan Cina dan India menyetujui perjanjian kawasan bebas nuklir di Asia Tenggara dan kesediaan untuk segera menyelesaikan pertikaian;
4. mengurangi ketegangan di antara anggota ARF, dan meningkatkan proses untuk menangani potensi konflik dengan meningkatkan dialog (*Media Indonesia*, 29-7-1999).

## II. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN ASEAN

Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN berlangsung di Hanoi, Vietnam tanggal 19-20 Maret 1999 dihadiri oleh Menkeu RI Bambang Subianto, Menkeu Filipina Edgardo Espiritu, Menkeu Malaysia Mustapa Mohamad, Wakil Menkeu Thailand Pirit Leeahthamm, Menkeu Singapura Richard Hu, Menkeu Vietnam Nguyen Sinh Hung, Direktur IMF Asia Pasifik Hubert Neiss, Wakil Presiden Bank Dunia Jean Michel Severino untuk mewujudkan upaya pemulihan ekonomi di ka-



wasan Asia Tenggara dan program membentuk sistem peringatan dini guna menghindari krisis di masa yang akan datang.

Direktur IMF Asia Pasifik Hubert Neiss mengatakan bahwa:

1. negara-negara ASEAN harus mendorong restrukturisasi perusahaan swasta untuk mempercepat pemulihan ekonomi di kawasan;
2. IMF akan terus membicarakan masalah restrukturisasi dengan pemerintah negara-negara ASEAN sekaligus mencari upaya pemecahannya;
3. mengatur kembali kapasitas produksi yang berlebih yang dibangun selama masa *booming* tersebut (*Suara Karya*, 27-3-1999).

Wakil Presiden Bank Dunia Jean Michel Severino mengatakan bahwa negara-negara Asia yang terkena krisis tidak boleh memperlambat proses reformasi meskipun ada isyarat pemulihan ekonomi. Reformasi di bidang ekonomi harus berjalan secara berkesinambungan. Reformasi itu menyangkut pembersihan menyeluruh atas sejumlah bank yang dibebani utang dan restrukturisasi perusahaan (*The Jakarta Post*, 20-3-1999).

Menkeu RI Bambang Subianto mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa:

1. ASEAN dapat mengatasi masalah krisis ekonomi apabila para anggotanya mampu menunjukkan solidaritas dan komitmen yang kuat;
2. mekanisme pengawasan moneter kawasan dapat menghambat dan memunculkan krisis baru;
3. upaya untuk memperkuat kerja sama keuangan mempunyai arti penting guna mendorong dan memfasilitasi arus modal yang lebih besar dan sumber keuangan lain di kawasan dalam menggalakkan perdagangan dan investasi di kawasan (*Bisnis Indonesia*, 20-3-1999).

Pernyataan bersama Para Menteri Keuangan ASEAN adalah sebagai berikut:

1. para spekulan pasar uang dan pasar modal internasional ikut bertanggung jawab terhadap terpuruknya ekonomi negara-negara di kawasan. Dalam hal ini lembaga pemeringkat (*rating*) internasional ikut mendorong negara-negara di kawasan terpuruk dalam krisis ekonomi;
2. menghimbau kepada negara-negara ASEAN untuk memantau arus modal jangka pendek di kawasan dan membekali diri dengan berbagai informasi tentang institusi-institusi internasional seperti *hedge funds internasional*;
3. standar transparansi dan pemberitahuan kepada umum hendaknya diterapkan secara sama, baik pada sektor publik maupun sektor swasta;
4. secara khusus sektor-sektor yang memiliki jangkauan pasar luas memerlukan transparansi;
5. pentingnya keterbukaan informasi dari lembaga-lembaga keuangan internasional sebagai proses dari mekanisme pasar;
6. kondisi terpuruknya negara-negara ASEAN akan membaik. Hal ini dapat dilihat dengan:
  - a. membaiknya stabilitas nilai tukar mata uang asing di kawasan;
  - b. meningkatnya surplus transaksi berjalan dan membaiknya cadangan devisa beberapa negara di kawasan;
  - c. kecenderungan penurunan suku bunga bank;
  - d. menurunnya tekanan inflasi;
  - e. membaiknya sentimen pasar;
  - f. membaiknya pasar modal di kawasan;
7. tantangan-tantangan di masa depan adalah:
  - a. risiko meningkatnya proteksionisme;
  - b. tajamnya pembalikan nilai saham di pasar modal AS;
  - c. melemahnya perekonomian Jepang;
  - d. ketidakcocokan nilai tukar di antara mata uang utama dunia;
  - e. tidak menentunya arus finansial di luar kawasan ASEAN;



8. imbauan kepada negara-negara ASEAN untuk melakukan koordinasi dalam memantau arus modal jangka pendek, namun tetap menahan permintaan pasar global dan meminimalisasi nilai tukar mata uang yang berlebihan terhadap sejumlah mata uang penting;
9. ASEAN menghargai langkah Jepang membantu negara-negara yang terlanda krisis melalui Rencana Miyazawa senilai US\$30 milyar (*Kompas*, 21-3-1999).

### III. PERTEMUAN APEC KE-10

Pertemuan Informal Para Pemimpin Ekonomi APEC (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting/AELM*) ke-10 atau KTT APEC ke-7, berlangsung di Auckland, Selandia Baru tanggal 12-13 September 1999 dihadiri oleh Presiden AS Bill Clinton, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Jenny Shipley, PM Kanada Jean Cretien, PM Papua Niugini Bill Skate, Presiden Meksiko Ernesto Zedillo Ponce de Leon, Presiden Chile Eduardo Frei Ruiz Tagle, PM Jepang Keizo Obuchi, Presiden Cina Jiang Zemin, Presiden Korea Selatan Kim Dae-Jung, Ketua Eksekutif Hong Kong CAR Tung Chee Hwa, Ketua Badan Perencanaan dan Pengembangan Ekonomi Taiwan Chiang Pin-Kung, PM Singapura Goh Chok Tong, Sultan Brunei Darussalam Hassanah Bolkuh, Presiden Filipina Joseph Estrada, PM Thailand Chuan Leekpai, Menteri Ekuin RI Ginandjar Kartasasmita, Wakil PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi dan tiga anggota baru APEC, yaitu PM Rusia Vladimir Putin, PM Vietnam Phan Van Khai dan Presiden Peru Alberto Fujimori.

Presiden AS Bill Clinton merupakan salah seorang pemimpin APEC yang mengancam Indonesia. Ia akan mengambil langkah-langkah ekonomi tertentu apabila Indonesia tidak segera menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia di Timor Timur. Pada kesempatan lain ia mengatakan bahwa:

1. AS meminta pada negara-negara APEC untuk bersama-sama membangun arsi-

tektur baru sistem keuangan global untuk menghindari terulangnya krisis ekonomi. Untuk itu APEC perlu terus mengikuti arus reformasi sistem keuangan dunia;

2. kawasan Asia Pasifik mempunyai peran yang penting karena mencakup 45 persen dari total perdagangan dunia. Oleh karena itu keputusan APEC menjadi penting dalam mencapai perdagangan bebas;
3. APEC harus mencoba membuat agenda untuk membuka akses pasarnya di sektor pertanian, industri dan jasa;
4. jika pasar APEC menjadi kuat maka akan berakibat pada membaiknya pasar dunia termasuk AS, di mana sepertiga dari pertumbuhan ekonomi AS berasal dari kawasan Asia Pasifik (*Pelita*, 13-9-1999). Sementara itu PM Jepang Keizo Obuchi mengatakan bahwa Jepang tidak akan menerapkan sanksi ekonomi terhadap Indonesia berkaitan dengan masalah Timor Timur. Hanya saja Indonesia diharapkan segera menyelesaikan masalah Timor Timur dengan baik.

Deklarasi pemimpin ekonomi APEC bertema Tantangan Auckland (*The Auckland Challenge*), yang dibacakan oleh PM Selandia Baru Jenny Shipley menyatakan sebagai berikut:

1. implementasi dari Sasaran Bogor (*Bogor's Goal*) 1996 di bidang liberalisasi perdagangan yang diterapkan pada masing-masing negara-negara APEC belum merata. Untuk itu komitmen dari masing-masing negara APEC sangat diperlukan;
2. Sasaran Bogor 1996 akan dibicarakan dalam perundingan WTO (Organisasi Perdagangan Dunia) yang akan berlangsung di Seattle, AS, November 1999. Dalam hal ini para pemimpin APEC mendukung negara-negara di luar WTO untuk segera menjadi anggota WTO;
3. para pemimpin APEC menyepakati empat rencana sebagai dasar perundingan WTO, yaitu:



- a. akses pasar yang komprehensif menyangkut tarif-tarif di sektor industri sebagai tambahan untuk perundingan mengenai jasa-jasa dan sektor pertanian;
  - b. tuntutan ke arah kemajuan akses pasar untuk negara-negara berkembang dan peninjauan mengenai berbagai peraturan perdagangan;
  - c. soal abolisi atas subsidi ekspor sektor pertanian dan hambatan-hambatan tarif yang tidak bisa dibenarkan;
4. sepakat untuk memperkuat pasar keuangan dengan cara memperbaiki kualitas regulasi dan pengurangan biaya bisnis dalam persaingan yang sehat dan adil;
  5. pasar yang terbuka, transparan dan terkelola baik secara domestik maupun internasional akan menjadi dasar kesejahteraan bagi perusahaan-perusahaan (*Suara Karya*, 14-9-1999);
  6. para pemimpin APEC menugaskan kepada para menteri keuangan untuk bekerja sama dengan organisasi-organisasi keuangan yang relevan dengan usaha pengembangan standar perbankan di kawasan Asia Pasifik;
  7. mempercepat upaya untuk menghapuskan hambatan non-tarif dalam perdagangan yang lebih transparan sebagai bagian dari langkah reformasi dan menghindari krisis keuangan di masa yang akan datang;
  8. krisis keuangan yang terjadi di kawasan pada pertengahan 1997 telah menciptakan kelemahan struktur dan regulasi pasar, termasuk pasar uang dan memerosotkan nilai mata uang serta pasar modal di Asia (*The Jakarta Post*, 14-9-1999).

#### A. REKOMENDASI ABAC UNTUK APEC

Dalam pertemuan dengan pemimpin APEC tanggal 12 September 1999, ABAC (*APEC Business Advisory Council*), yang dipimpin oleh Philip Burdon, disebutkan bahwa:

1. negara-negara APEC harus mendukung usaha liberalisasi di bidang perdagangan guna menghadapi kompetisi pasar global;
2. APEC akan menjadi kekuatan utama dalam melakukan reformasi dan pertumbuhan regional, serta melakukan berbagai kerja sama teknis di bidang perdagangan dan ekonomi di antara negara-negara anggotanya;
3. ABAC mendesak para pemimpin ekonomi APEC untuk menjaga momentum kerja sama ekonomi APEC dalam menghadapi milenium baru;
4. ABAC memberikan rekomendasi kepada pemimpin APEC untuk:
  - a. mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan Rencana Aksi Individu (IAP) APEC;
  - b. mengusulkan anggota-anggotanya untuk membantu percepatan pemulihan ekonomi;
  - c. mempertahankan stabilitas pertumbuhan jangka panjang di kawasan Asia Pasifik;
  - d. merekomendasikan langkah-langkah kebijakan di sektor-sektor tertentu (*Suara Karya*, 13-9-1999).

#### B. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN APEC KE-5

Pertemuan Menteri Keuangan APEC ke-5 berlangsung di Langkawi, Malaysia, tanggal 15-16 Mei 1999 dihadiri oleh Menkeu RI Bambang Subianto, Menkeu Malaysia Daim Zainuddin, Menkeu Jepang Kiichi Miyazawa, Wakil Menkeu AS Lawrence Summers, Direktur Pelaksana Dana Moneter Internasional (IMF) Michel Camdessus, Presiden Bank Dunia (World Bank) James Wolfensohn, dan Presiden Bank Pembangunan Asia (ADB) Tadao Chino untuk membahas sistem keuangan negara-negara anggota dalam kaitannya dengan kestabilan sistem keuangan global.

Menkeu Malaysia Daim Zainuddin mengatakan pada pembukaan sidang bahwa:



1. APEC sedang mengupayakan relevansi dan efektivitas sistem keuangan global yang aman bagi para anggotanya;
2. setiap anggota APEC harus mampu menangani perekonomian negaranya guna memperkuat dan menstabilkan sistem keuangan internasional;
3. upaya menyusun kembali sistem keuangan internasional akan mengalami hambatan apabila negara besar seperti Amerika Serikat tidak akan membantu (*Suara Karya*, 17-5-1999);
4. posisi neraca pembayaran luar negeri Malaysia mencapai surplus sebesar 13,7 persen dari PNB tahun 1998, sedangkan posisi cadangan devisa mencapai enam kali kebutuhan impor;
5. pertumbuhan PDB riil Malaysia tahun 1999 mencapai 1 persen. Sementara itu laju inflasi tahun 1998 mencapai 5,3 persen dan dalam semester I 1999 hanya tercatat 4 persen (*Bisnis Indonesia*, 24-5-1999).

Menkeu Jepang Kiichi Miyazawa mengatakan bahwa Jepang menawarkan tambahan dana dua trilyun yen (sekitar 17 milyar dolar AS) untuk negara-negara Asia. Tawaran ini dimaksudkan untuk memperluas jangkauan percepatan proses pemulihan ekonomi di kawasan Asia. Sumber dana itu diambil dari penerbitan obligasi negara Asia yang sebagian dijamin Jepang, dan akan dijual di pasar-pasar keuangan guna menggiring dana-dana asing yang masuk kembali ke Asia (*Kompas*, 16-5-1999). Pihaknya telah menunjuk Bank Exim Jepang untuk menyediakan jaminan utang pemerintah negara-negara Asia yang akan diperoleh dari sektor swasta dan penerbitan surat utang pemerintah sebesar US\$3 milyar di Bank Pembangunan Asia (ADB), termasuk menyiapkan dana US\$230 juta untuk memberikan subsidi bunga. Untuk itu Jepang akan mempercepat penerbitan surat utang negara-negara Asia sebagai bagian dari upaya menciptakan kestabilan sistem finansial regional (*Bisnis Indonesia*, 24-5-1999).

Pernyataan bersama Menteri Keuangan APEC adalah sebagai berikut:

1. ekonomi negara-negara APEC masih menghadapi risiko walaupun sudah ada tanda-tanda pemulihan;
2. meskipun indikator ekonomi makro di kawasan Asia mengalami perbaikan, namun restrukturisasi keuangan dan perusahaan serta persoalan kemiskinan yang ditimbulkan oleh krisis ekonomi di lima negara, yaitu Indonesia, Malaysia, Thailand, Filipina dan Korea Selatan merupakan tantangan yang harus segera diatasi;
3. mendesak IMF agar membuat prinsip panduan liberalisasi dan keterbukaan kinerja modal di masing-masing negara;
4. sepakat melakukan kerja sama di bidang pengembangan dana pensiun, bea cukai, efisiensi sektor perbankan dan sektor riil di antara anggota APEC;
5. pertemuan Menkeu APEC selanjutnya di Brunei Darussalam, September 2000 (*Suara Karya*, 17-5-1999);
6. perlunya swasta terlibat dalam menangani krisis, pemantapan standar transparansi perusahaan, pembaruan tatanan keuangan serta pengembangan *corporate governance*;
7. pertemuan mampu meletakkan dasar-dasar penting bagi tumbuhnya *collaborative initiatives* yang sangat membantu negara-negara yang dilanda krisis, terutama yang berkaitan dengan penerbitan surat utang pemerintah (*Bisnis Indonesia*, 24-5-1999).

#### IV. LOKAKARYA PENGELOLAAN POTENSI LAUT CINA SELATAN

Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan ke-9 berlangsung di Jakarta tanggal 1-3 Desember 1998 dihadiri kurang-lebih 100 peserta dari negara-negara pengklaim Laut Cina Selatan, seperti Cina, Vietnam, Taiwan, Malaysia, Filipina, Brunei Da-



russalam, Indonesia, Thailand, Laos, Kamboja, Singapura dan Kanada (CIDA), serta Badan Lingkungan PBB (UNEP) sebagai penyandang dana. Mereka berasal dari kalangan pemerintah dalam kapasitas pribadi. Lokakarya membahas implementasi kesepakatan-kesepakatan yang sudah dicapai dalam lokakarya ke-8.

Menlu RI Ali Alatas mengatakan pada pembukaan lokakarya bahwa:

1. pengelolaan Laut Cina Selatan perlu diperluas, mengingat kawasan Laut Cina Selatan sangat potensial menimbulkan konflik. Untuk itu diperlukan langkah-langkah membangun saling percaya di antara pihak-pihak yang mengklaim wilayah Laut Cina Selatan;
2. lokakarya hendaknya tidak hanya mengendalikan momentum yang sudah diperoleh selama 8 tahun, tetapi juga memperluas jangkauan kerjanya;
3. adanya kepentingan umum yang menjadi perhatian seluruh bangsa di Laut Cina Selatan guna menjaga stabilitas kawasan secara global maupun regional. Untuk itu masalah Laut Cina Selatan dapat diselesaikan melalui dialog dan perundingan guna memperoleh perdamaian dan stabilitas di kawasan (*Kompas*, 2-12-1998).

Pada akhir pertemuan para peserta lokakarya menyepakati beberapa topik utama untuk dibahas dalam pertemuan selanjutnya, antara lain:

1. menilai potensi berbagai sumber mineral yang ada di kawasan Laut Cina Selatan, dengan menyusun *geo-science*, membangun *database geo-science* dan menilai sumber daya geologi kelautan;
2. usaha melakukan penelitian ilmiah kelautan, perlindungan lingkungan, keselamatan pelayaran, masalah hukum dan menumbuhkan saling percaya di antara negara-negara pengklaim;
3. melanjutkan proses implementasi dan pengembangan program baru kerja sama

yang diarahkan pada penelitian zona kerja sama, mengkaji masalah-masalah, elemen-elemen *code of conduct* yang memungkinkan membangun langkah-langkah saling percaya di antara negara-negara di kawasan Laut Cina Selatan (*Kompas*, 4-12-1998).

Beberapa lokakarya yang telah dilakukan selama ini mengenai Laut Cina Selatan masih bersifat informal. Pertemuan informal memang mempunyai arti positif karena peserta lokakarya dapat membicarakan isu-isu secara lebih terbuka dan dapat diperdebatkan secara bebas. Tetapi pertemuan informal mempunyai sisi negatif karena pemerintah dapat mengabaikan hasil-hasil yang dicapai dan kebijakan yang diambilnya mungkin akan bertentangan dengan rekomendasi yang disarankan oleh lokakarya. Di samping itu kemungkinan mundurnya salah satu atau beberapa di antara negara-negara yang bersengketa dari lokakarya akan menyebabkan upaya untuk mengadakan kerja sama mengalami hambatan.

Namun demikian, terbentuknya Kelompok-kelompok Kerja Teknis (TWG) dengan proyek-proyek usulan yang direkomendasikan merupakan kemajuan bagi lokakarya tersebut. Untuk pelaksanaan dari rekomendasi tersebut diperlukan teknologi dan dukungan finansial, baik dari negara-negara peserta lokakarya maupun dari luar. Sebagian besar negara peserta telah bersedia ambil bagian dalam pelaksanaan proyek-proyek kerja sama. Brunei Darussalam telah menyumbangkan uang sebesar US\$10.000 untuk proyek *biodiversity*, begitu juga Indonesia sebesar US\$20.000 untuk proyek yang sama.

Faktor-faktor lain yang mempersulit pelaksanaan kerja sama di Laut Cina Selatan adalah:

1. banyaknya negara yang terlibat dan dengan dasar tuntutan yang berbeda. Cina, Taiwan, dan Vietnam menuntut seluruh kepulauan Spratly, sedangkan Malaysia, Filipina dan Brunei Darussalam



hanya menuntut sebagian dari pulau-pulau tersebut. Hal ini menimbulkan kesulitan untuk mengajak keenam negara ini menyetujui suatu formula mengenai pengembangan bersama yang dapat diterima semua pihak. Malaysia tidak terlalu berminat dalam mengembangkan bersama multilateral, terutama di wilayah yang menjadi tuntutannya. Walaupun Vietnam mendukung gagasan perundingan multilateral dan pengembangan bersama, negara ini dengan tegas menentang setiap pengembangan bersama yang akan memasukkan bagian dari landas kontinennya. Demikian pula Cina dan Taiwan, walaupun menyatakan mendukung pengembangan bersama, mereka menginginkan pengembangan bersama itu meliputi seluruh kawasan Laut Cina Selatan, termasuk landas kontinen yang dituntut oleh negara-negara yang bersengketa lainnya. Bagi negara-negara bersengketa lainnya, hal ini akan berarti bahwa partisipasi mereka dalam suatu pengembangan bersama dengan Cina secara implisit

bisa ditafsirkan sebagai pengakuan secara diam-diam terhadap kedaulatan Cina atas kawasan Laut Cina Selatan;

2. kurangnya pengalaman dalam kerja sama di antara negara-negara pantai Laut Cina Selatan. Meskipun pengalaman dan tingkat kerja sama di antara negara-negara ASEAN lebih kuat, kerja sama lebih luas yang mencakup negara-negara Laut Cina Selatan lainnya bisa dikatakan hampir tidak ada. Kurangnya kerja sama di kawasan ini bahkan telah mengarah kepada pertentangan militer (Usman dan Sukma, 1997: 70-72).

#### KEPUSTAKAAN

- Usman, Asnani dan Rizal Sukma. 1997. *Konflik Laut Cina Selatan: Tantangan Bagi ASEAN*. Jakarta: CSIS.
- Djalal, Hasjim. 1999. "Resolusi-Konflik di Kepulauan Spratly". *Telstra*, Januari-Maret, hlm. 30.



## Timbangan Buku

# Mengupas Esensi Globalisasi sebagai Sistem Internasional Pasca Perang Dingin: Pandangan Seorang Jurnalis

*Landry Haryo Subianto*

*The Lexus and the Olive Tree* oleh Thomas Friedman. New York: Harper Collins Publishers, 1999, 394 hlm.

Dalam era pasca Perang Dingin, para pengamat masalah internasional kembali disibukkan oleh wacana tentang "bentuk baru" sistem internasional. Serangkaian perdebatan tampaknya telah mengkristal ke dalam satu tema besar, yakni globalisasi. Meski tema ini dianggap sebagai konsep arbitrer sementara (*temporary arbitrary concept*) karena di dalamnya masih mengandung serangkaian ketidaksepakatan konseptual dan operasional, namun dalam sepuluh tahun terakhir, konsep ini menunjukkan tendensi penguatan eksistensi. Disukai atau tidak, globalisasi merupakan salah satu fenomena paling nyata yang dihadapi oleh umat manusia, terlebih dengan adanya penemuan-penemuan baru (*new inventions*) serta kemajuan yang pesat dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi.

Meski demikian, konsepsi ini tidaklah berlaku dan ditafsirkan secara *uniform*. Karenanya, tidak sedikit di antara kita yang

belum memahami arti globalisasi yang sesungguhnya. Sebagian besar mengartikan globalisasi sebagai fenomena yang *taken for granted* yang diterima sebagai konsekuensi logis dari berakhirnya Perang Dingin. Sementara itu, sebagian kecil lainnya berusaha untuk menjelaskan globalisasi dalam kerangka yang lebih sistematis, dengan berupaya untuk mengidentifikasi, menghubungkan serta menjelaskan beragam indikasi dan ciri globalisasi ke dalam satu "gambar" yang lebih besar.

Buku *The Lexus and the Olive Tree* karangan Thomas Friedman adalah salah satu buku terbaru yang mengupas masalah globalisasi secara cukup komprehensif, khususnya dari kacamata seorang jurnalis terkemuka yang memenangkan penghargaan Pulitzer sebanyak dua kali. Ia sekaligus juga seorang kolumnis masalah internasional (*foreign affairs*) pada harian *The New York Times* yang prestisius itu. Melalui buku ini Thomas Friedman berupaya untuk menjelaskan setidaknya dua hal utama. *Pertama*, ia mencoba untuk menjelaskan bagaimana era globalisasi yang kini tengah melanda dunia dapat menjadi sistem internasional yang



dominan pada akhir abad ke-20 -- menggantikan sistem Perang Dingin. *Kedua*, ia ingin menjelaskan tentang bagaimana proses globalisasi ini sesungguhnya mempengaruhi politik domestik suatu negara serta tata hubungan internasional secara keseluruhan. Selanjutnya, Friedman menempatkan posisi buku ini sebagai pelengkap sekaligus kritik minor atas interpretasi historis dan kultural tentang studi globalisasi dan peradaban yang pernah dilakukan oleh Paul M. Kennedy, Francis Fukuyama, Bob Kaplan, serta Samuel Huntington melalui karya-karya mereka.

Secara umum, Tom Friedman, yang juga menulis buku *From Beirut to Jerusalem* (1988), menyatakan bahwa globalisasi merupakan keniscayaan yang sulit dielakkan oleh siapa pun pada era pasca Perang Dingin. Dalam pandangannya, Friedman secara umum menyidik dua putaran (*round*) era globalisasi dunia, yakni periode pertama globalisasi yang dimulai sejak revolusi industri hingga terjadinya perang dunia pertama serta periode kedua dimulai sejak runtuhnya Tembok Berlin pada tahun 1990. Secara tajam, periodisasi ditekankan sebagai penolakan Friedman terhadap pandangan sebagian orang yang melihat tiadanya perbedaan esensial antara periode Perang Dingin dengan pasca Perang Dingin. Globalisasi putaran kedua yang selanjutnya berusaha untuk dikupas oleh Friedman secara tajam, esensial, kontemporer, visioner, revolutioner dan provokatif sekaligus menghibur.

Menurut Friedman, untuk memahami globalisasi secara utuh, kita dituntut untuk terlebih dahulu memahami sistem yang berlaku pada era Perang Dingin, yang selanjutnya disebut sebagai Sistem Perang Dingin. Berdasarkan identifikasi Friedman, terdapat

delapan keunikan dari sistem Perang Dingin yang dapat dianalisis sebagai faktor perbedaan sistem ini dengan sistem pasca Perang Dingin. Kedelapan hal tersebut adalah: *Structure of Power*, yang didominasi oleh ide keseimbangan (*balance*) antara AS dan US; *Rules* berupa kesalingcurigaan (*mutual suspicion*); *Dominant Ideas* tentang pertentangan antara kapitalisme dan komunisme; *Demographic Trends*, di mana perpindahan manusia kerap terjadi dari Timur ke Barat dibandingkan dari Selatan ke Utara; *Perspective on Globe*, di mana dunia terbagi/dibagi ke dalam tiga kubu (kapitalisme, komunisme dan netral) dan semua negara di dunia ini termasuk ke dalam salah satu dari ketiga kubu tersebut; *Defining Technologies*, yang diwarnai dengan dominasi teknologi nuklir dan revolusi industri ke-2; *Defining Measurement*, yang sangat ditentukan oleh daya ledak arsenal nuklir yang dimiliki oleh satu negara, dan terakhir; *Defining Anxiety*, di mana pemusnahan (*annihilation*) senjata nuklir menjadi hirauan utama negara-negara di dunia.

Seiring dengan berakhirnya Perang Dingin, konsepsi manusia tentang dunia dan hubungan internasional pun secara berangsur-angsur berubah. Sebagai satu sistem internasional, menurut Friedman, globalisasi bukanlah proses yang bersifat statis melainkan proses berkelanjutan yang dinamis yang mencakup integrasi pasar (*markets*), negara-bangsa (*nation-states*) dan teknologi hingga pada tingkat yang tidak pernah dibayangkan sebelumnya oleh manusia sehingga memungkinkan individu, korporasi dan negara-bangsa untuk saling berinteraksi secara lebih jauh, lebih cepat, lebih dalam dan lebih murah dibandingkan dengan masa sebelumnya. Ide dasar penggerak proses



global (globalisasi) ini adalah kapitalisme pasar-bebas (*free-market capitalism*), di mana semakin kita menjadikan pasar sebagai aturan bermain dan semakin kita membuka ekonomi terhadap perdagangan bebas dan kompetisi, maka ekonomi akan menjadi semakin efisien dan berkembang. Karenanya, globalisasi pun memiliki aturan ekonomi tersendiri, yakni deregulasi dan privatisasi ekonomi nasional.

Masih tentang globalisasi, Friedman menyebutkan bahwa globalisasi memiliki enam dimensi utama, yakni politik, budaya, keamanan nasional, *financial markets*, teknologi dan lingkungan (*environmentalism*). Selain itu, globalisasi pun memiliki budaya dominan tersendiri, yakni kecenderungan homogenisasi. Pada masa lalu, homogenitas (hanya) terjadi pada tataran regional, seperti misalnya Hellenisasi oleh bangsa Yunani di Asia Dekat dan seputar Mediterania, Turkifikasi oleh dinasti Ottoman di seputar Asia Tengah, Afrika Utara, Eropa dan Timur Tengah, serta Rusifikasi oleh negara Soviet yang dilakukan di wilayah Eropa Timur dan Tengah serta Eurasia. Sebaliknya, globalisasi dewasa ini, pada umumnya -- meski tidak keseluruhannya, adalah persebaran Amerikanisasi, melalui beragam media, pada tataran global.

Dalam globalisasi, pemaknaan teknologi tidak lagi disajikan dalam bentuk penguasaan kekuatan nuklir melainkan pada komputerisasi, miniaturisasi, digitisasi, satelit komunikasi, teknologi serat optik (*fibre optics*) dan internet. Teknologi-teknologi ini memiliki kontribusi signifikan pada terciptanya perspektif baru tentang dunia. Jika pada Perang Dingin perspektif dominannya adalah *division*, maka pada era globalisasi adalah *integration*. Selanjutnya, *wall* yang senan-

tiasa dipandang sebagai simbol dari sistem Perang Dingin, digantikan oleh *World Wide Web* (WWW) yang kini menyatukan setiap orang di dunia. Dokumentasi dalam sistem Perang Dingin dimaknakan sebagai *the Treaty*. Sebaliknya, *the Deal* menjadi makna dokumentasi pada sistem globalisasi.

Selanjutnya, kecepatan (*speed*) dalam berdagang (*commerce*), bepergian (*travelling*), komunikasi dan inovasi merupakan makna pengukuran (baru) dalam sistem globalisasi. Secara sederhana, formulasi Einstein tentang massa-energi ( $E=MC^2$ ), secara harfiah telah digantikan oleh hukum Moore, yang menyatakan bahwa kemampuan komputasi dari suatu *chip* silikon akan selalu berganda dalam 18 hingga 24 bulan. Dengan kata lain, jika dulu kita senantiasa berbicara tentang "seberapa besar misil Anda?", maka perbincangan yang kerap terdengar pada masa kini adalah "seberapa cepatkah modem Anda?".

Dalam wacana yang lebih ekonomi-sentris, ide Marx dan Keynes tentang "penjinakan kapitalisme" telah digantikan oleh pemikiran Schumpeterian, khususnya pada esensi kapitalisme, yang menurut Joseph Schumpeter terletak pada proses "destruksi kreatif"-nya. Artinya, inovasi baru akan menggantikan ide/teknologi/produk lama yang usang dan tidak efisien.

Dalam masyarakat, sistem globalisasi ditandai pula oleh adanya perpindahan fisik dari desa (*rural*) menuju kota (*urban*). Walaupun demikian, selain adanya perpindahan fisik, terdapat pula perubahan budaya pedesaan dan pertanian menuju budaya dan gaya hidup perkotaan, yang dicirikan oleh keterhubungan yang kuat dengan cara berpakaian, makanan, pasar dan *trend* hiburan yang bersifat global.



Lebih penting lagi, struktur kekuatan dalam sistem globalisasi ini dirasakan lebih kompleks ketimbang sistem Perang Dingin yang hanya bertumpu pada aktor negara-bangsa dan kalkulasi keseimbangan kekuatan (*balance of power*) antara AS dan US. Sistem globalisasi dibangun oleh tiga keseimbangan, yang tidak jarang saling tumpang tindih dan mempengaruhi satu sama lainnya. Keseimbangan pertama adalah keseimbangan antara AS sebagai adidaya tunggal dengan entitas lain di luar AS. Keseimbangan kedua adalah antara negara-bangsa dengan pasar global (*global markets*) yang terbentuk oleh jutaan investor yang sesungguhnya dapat menggerakkan kekayaan mereka setiap saat, tanpa dibatasi oleh aturan hukum dan batas teritorial. Friedman secara khusus memberikan istilah *the Electronic Herd* bagi para pelaku pasar global ini, yang umumnya terkonsentrasi di pusat-pusat keuangan dunia (*Supermarkets*) seperti Wall Street, Hong Kong, London dan Frankfurt. Sikap dan perilaku *The Electronic Herd* melalui *Supermarkets* ini dapat mempengaruhi kehidupan suatu negara-bangsa sedemikian rupa hingga dapat memicu jatuhnya suatu pemerintahan (seperti yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998). AS dapat menghancurkan suatu negara melalui bom yang dijatuhkannya, namun kelompok non-negara ini dapat menjatuhkan suatu negara melalui *downgrading* atas *bonds* negara yang bersangkutan. Selanjutnya, keseimbangan terakhir dan justru merupakan hal terbaru yang perlu dicatat dalam sistem globalisasi adalah antara individu dengan aktor negara-bangsa. Karena globalisasi telah menghancurkan banyak tembok yang membatasi gerak manusia, dan secara simultan menyatukan dunia melalui jaringan-jaringan (*networks*), maka globalisa-

si pun memberikan kekuatan tambahan kepada individu untuk dapat mempengaruhi baik pasar maupun negara-bangsa. Dengan demikian, sistem globalisasi bukan saja memberikan kepada dunia suatu *Superpower* dan *Supermarket* (finansial), namun juga *Super-empowered individuals*. Hal inilah yang sesungguhnya menjadi kekuatan utama dari analisis Friedman tentang sistem globalisasi.

Meski demikian, globalisasi bukanlah satu sistem yang tanpa masalah. Melalui analisis yang sangat metaforis, Friedman hendak menyampaikan ide bahwa sesungguhnya terdapat satu "tantangan" dalam ide globalisasi. Di satu sisi, globalisasi berarti dorongan bagi kelangsungan hidup, peningkatan, kemajuan dan modernisasi. *The Lexus*, sebagai satu merek mobil mewah buatan Jepang, sangatlah tepat untuk digunakan sebagai cerminan dari pasar global, institusi finansial dan teknologi komputer, yang dalam banyak hal sangatlah membantu upaya kita dalam meningkatkan standar hidup dan kehidupan. Sementara di sisi lain, terdapat pula *The Olive Tree* (pohon zaitun), yang bagi sebagian dari kita melambangkan asal muasal, kelahiran, identitas dan lokasi melalui beragam kesatuan, baik itu keluarga, komunitas, suku, bangsa hingga agama. *The Olive Tree* inilah, yang dalam pandangan Friedman menyiratkan kehangatan keluarga, kebahagiaan individu, intimasi ritus personal, termasuk pula kepercayaan dan keamanan diri. Dengan demikian, terdapat rasionalitas dibalik pertentangan antarbangsa untuk alasan "kepemilikan" pohon zaitun ini, seperti yang tampak dari pertikaian Arab-Israel, Serbia dan Muslim, serta Armenia dan Azerbaijan.

Secara lugas, Friedman mengidentifikasi bahwa dalam sistem Perang Dingin, ancam-



an terhadap "pohon zaitun" Anda berasal dari "pohon zaitun" lainnya. Sementara itu, dalam sistem globalisasi, ancaman terbesar adalah *The Lexus*, khususnya dalam bidang ekonomi. Tetapi pesan terpenting yang hendak disampaikan oleh sang penulis, khususnya bagi para pembuat dan pelaksana kebijakan, baik aktor negara ataupun non-negara, adalah mencari keseimbangan yang sehat antara Lexus dan Zaitun, yakni upaya pemeliharaan identitas keluarga dan komunitas sedemikian rupa sehingga dapat tetap *survive* dalam sistem globalisasi.

Selain itu, bagian menarik lainnya dari analisis Friedman tentang globalisasi adalah dampak positifnya terhadap demokrasi, baik demokrasi ekonomi/keuangan, informasi maupun teknologi, khususnya di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Dengan mengambil contoh kasus Indonesia di tahun 1997, yang dihubungkan dengan pendapat beberapa tokoh dan pemikir terkemuka Indonesia, Friedman menyimpulkan bahwa konsepsi *globalution* -- atau *revolution from beyond* merupakan dampak langsung globalisasi terhadap munculnya tuntutan demokratisasi di Indonesia. Dalam rezim yang sangat otoriter, tanpa adanya energi yang dimunculkan oleh globalisasi, sulit sekali bagi khususnya kelas menengah Indonesia untuk memperoleh kebebasan dalam derajat seperti sekarang ini. Juwono Sudarsono memberikan penekanan khusus tentang makna *globalution* bahwa *the global market will force upon us business practices and disciplines that we cannot generate internally*. Meski demikian, peran pasar dalam menciptakan demokrasi bukanlah muncul dari kepentingan pasar terhadap demokrasi *per se*, melainkan lebih pada nilai stabilitas, prediktabilitas, transparansi dan kepastian hukum. Untuk itu, diperlukan sistem dan penadbiran

(*governance*) yang lebih baik, yang juga merupakan bagian dari bangunan demokrasi.

Terlepas dari "rasa nasionalisme" Friedman tentang AS, di mana menurutnya AS merupakan negara yang "paling siap" menghadapi sistem globalisasi, sistem ini tidaklah bebas ancaman. Menarik untuk disimak bahwa menurutnya, ancaman terbesar bagi globalisasi adalah globalisasi itu sendiri, karena sistem ini mengandung benih-benih penghancuran diri. Terdapat setidaknya lima sifat negatif dari sistem globalisasi yang dapat mengurangi kinerja, dan bahkan menghancurkan sistem ini. *Pertama*, globalisasi seringkali dianggap terlampaui keras, khususnya bagi sebagian negara yang tidak siap. Hal ini sangatlah nyata terlihat dalam aspek arsitektur finansial dan keamanan. *Kedua*, sistem ini terlalu berhubungan, sehingga sekelompok *super empowered angry men* dapat dengan mudah merusak sistem global ini. *Ketiga*, sistem globalisasi dianggap terlalu intrusif, sehingga batas-batas privasi individu dan kelompok menjadi kabur. *Keempat*, sistem ini dipandang tidak dapat memberikan rasa keadilan bagi banyak orang, di mana sekelompok kecil dapat menentukan nasib kelompok lainnya yang jauh lebih besar dalam kuantitas. *Kelima*, karena dukungan dan filosofinya yang sangat teknologi sentris, maka sistem ini dianggap terlalu meminggirkan sisi manusiawi (*dehumanising*). Kelima hal inilah yang perlu diantisipasi oleh para *globalist* dan pembuat kebijakan.

Secara umum, tulisan ini terasa menjadi tajam dan penting karena tersajinya perbandingan dan identifikasi faktor dan ciri-ciri globalisasi, yang dilakukan melalui pendekatan yang sifatnya multidimensional dan multidisipliner, dengan penekanan pada as-



pek ekonomi, teknologi dan budaya. Secara esensial, buku ini pun menjadi sangat penting, karena di dalamnya terjalin benang merah yang cukup komprehensif mengenai arti dan dampak dari globalisasi pada tataran internasional, regional, domestik dan bahkan individu. Tulisan ini pun menjadi terasa sangat aktual dan realistis karena pembahasan tentang globalisasi senantiasa dikaitkan dengan fenomena kontemporer yang melingkupi kehidupan manusia di abad ke-20 ini. Dimulai dengan revolusi pemikiran manusia tentang sistem, hingga krisis ekonomi Asia yang pertama kali terdeteksi di Thailand, globalisasi dan pemikiran globalis dianggap sebagai elemen penjelas yang tepat dalam menganalisis serangkaian fenomena tersebut.

Nilai kontemporer tulisan ini ternyata tidak pula mengurangi elemen visioner pandangan Friedman tentang bagaimana seharusnya pemikiran globalisme ini dikembangkan. Ini terlihat dari "kegelisahan" sang penulis yang melihat bahwa tugas terberat seorang globalis adalah menularkan pemikiran globalisme ke dalam alam pikiran masyarakat dan perlunya membentuk "komunitas globalis" dalam upaya sosialisasi pemikiran ini. Tentu saja, di tengah adanya tarik-menarik antara monolitisme dan pluralisme, esensi ide ini menjadi begitu revolusioner dan provokatif, karena menjanjikan adanya suatu bentuk "interaksi" sosial yang berbeda dengan apa yang selama ini kita jalani dan bayangkan. Terlepas dari "beratnya" beban materi yang hendak disampaikan Friedman, namun dengan alur dan bahasa yang sarat akan cerita, humor intelektual dan metafora, tak sulit kiranya bagi sidang pembaca untuk dapat mencerna sekaligus mengerti pesan yang hendak disam-

paikan oleh Tom Friedman dalam buku keduanya ini.

Meski demikian, terdapat sedikit ketidaknyamanan dalam menyimak buku ini, khususnya pada aspek penekanan peran AS, disukai atau tidak, merupakan "pelukis tunggal" dalam sistem globalisasi. Selain itu, meski tidak terlampau ketat dalam metodologi penulisan dan belum terdeteksi adanya terobosan-terobosan yang sangat fenomenal dan orisinal, di mana Friedman tidak (dapat) memberikan perbedaan yang tajam dan jelas antara globalisasi sebagai suatu proses dan sebagai satu tujuan (*goals*), namun tulisan ini setidaknya menggugah kesadaran individu-individu yang mau berpikir maju, bahwa globalisasi sudah atau akan menjadi keniscayaan dan setiap individu akan terserap ke dalamnya. Karenanya, upaya penyadaran dan khususnya sistematisasi globalisasi dalam kacamata yang sedikit berbeda dibandingkan dengan apa yang disajikan oleh akademisi kampus, perlu mendapat perhatian dan penghargaan dari sidang pembaca. Jika kita gagal untuk memberikan apresiasi atas upaya Friedman, maka buku ini hanya akan menjadi pengisi perpustakaan dan tidak akan menjadi suatu cermin yang dapat digunakan untuk menilai diri dan kesiapan kita menghadapi globalisasi itu sendiri. Hanya saja, upaya kita untuk dapat "mengendalikan dan memanfaatkan" globalisasi tetaplah diperlukan dan untuk itu dibutuhkan satu analisis dan kajian yang lebih sistematis dan mendalam tentang globalisasi.

Terlepas dari semua itu, mungkin kita perlu bertanya kembali tentang esensi filosofis dari globalisasi, yakni apakah sistem globalisasi menurut Friedman merupakan "tujuan yang harus diwujudkan"ataukah



"proses yang harus dijalani" dengan tujuan yang dapat kita bentuk sesuai dengan kebutuhan kita sendiri? Kemudian, bagaimanakah peran dan posisi individu, komunitas dan negara-bangsa yang tidak dapat ikut serta dalam arus globalisasi? Tersingkirkan atau terpeliharakan? Inilah sebenarnya esensi dari globalisasi, di mana tujuan akhirnya adalah untuk menyejahterakan umat manusia, dan bukan dijadikan sebagai arena seleksi bagi keberlangsungan hidup (*survivability*) suatu komunitas manusia. Jika Friedman benar tentang identifikasi ancam-

an terbesar bagi globalisasi adalah globalisasi itu sendiri, maka boleh jadi ancaman itu berupa hasrat sebagian kecil pihak yang ingin menjadikan globalisasi sebagai arena seleksi. Hal ini sangat dimungkinkan karena adanya peluang-peluang ke arah itu dalam sistem globalisasi. Lubang-lubang (*loop-holes*) inilah yang sesungguhnya harus diantisipasi, baik oleh para praktisi bisnis, akademisi dan pengambil kebijakan di semua tataran dan bidang. Tentu saja, hal ini menjadi tantangan yang mendesak sekaligus tidak ringan bagi kita semua.

## HUBUNGAN SIPIL-MILITER DAN TRANSISI DEMOKRASI DI INDONESIA Persepsi Sipil dan Militer

Penyunting:

**Rizal Sukma & J. Kristiadi**

Diterbitkan oleh:

Centre for Strategic and International Studies, Jakarta  
dalam rangka kerja sama dengan  
The Asia Foundation

**B**UKU ini merupakan hasil studi bersama antara para peneliti sipil dan perwira muda TNI. Persepsi dan sikap kalangan militer dan sipil mengenai proses demokratisasi di Indonesia merupakan tema utama pembahasan dalam buku ini.

Pembahasan dibagi ke dalam dua bagian utama. Bagian Pertama menyorot beberapa isu penting, yakni gagasan militer mengenai demokrasi dan masyarakat sipil di Indonesia pada masa transisi (*Kusnanto Anggoro*), pandangan militer mengenai fenomena semakin meningkatnya peran politik kalangan sipil (*Nico T. Budi Harjanto*), persepsi militer terhadap perdebatan mengenai dwifungsi di kalangan sipil (*M. Fajrul Falaakh*), persepsi militer tentang peranan LSM (*T.A. Legowo*), serta persepsi militer dan sipil mengenai dwifungsi (*M. Riefqi Muna*).

Bagian Kedua memuat empat tulisan dari empat perwira muda TNI mengenai cara pandang sipil atas

peran politik militer. Tulisan pertama dalam bagian kedua dari buku ini membahas wawasan kaum sipil mengenai demokrasi dan masyarakat madani (*Djuanda Widjaja*), persepsi sipil mengenai dwifungsi (*Whisnu Bharata*), faktor militer dalam transisi demokrasi di Indonesia (*Bagus A. Hardito*), dan harapan kalangan sipil mengenai peranan militer dalam Indonesia yang demokratis (*M. Sinulingga*).

Gambaran mengenai persepsi timbal-balik antara militer dan sipil yang ditampilkan dalam buku ini diharapkan dapat memperluas pemahaman mengenai cara pandang dan pendekatan masing-masing dalam menilai dan menyikapi perkembangan politik dewasa ini, serta posisi dan peran masing-masing.

Buku ini dianjurkan bagi mereka yang berminat pada masalah politik dan militerisme di Indonesia.

1999, Ed. Ke-1, vi+178 hlm.

ISBN 979-8026-68-3

Rp. 30.000,00





## Para Penulis

- **A. Tony Prasetyantono.**  
Staf Pengajar pada Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta.
- **Anton H. Gunawan.**  
Wakil Kepala Penelitian, LPEM-FEUI, Jakarta.
- **Bantarto Bandoro.**  
Ketua Departemen Hubungan Internasional CSIS, Jakarta.
- **Faisal H. Basri.**  
Sekretaris Jenderal DPP Partai Amanat Nasional (PAN), Jakarta.
- **Faustinus Andrea.**  
Staf CSIS, Jakarta.
- **Hadi Soesastro.**  
Direktur Eksekutif CSIS, Jakarta; Anggota Dewan Ekonomi Nasional (DEN).
- **Landry Haryo Subianto.**  
Staf Departemen Hubungan Internasional CSIS, Jakarta.
- **Miranda S. Goeltom.**  
Deputi Gubernur Bank Indonesia, Jakarta.
- **Pande Radja Silalahi.**  
Ketua Departemen Ekonomi CSIS, Jakarta.
- **Parsudi Suparlan.**  
Staf Pengajar pada Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- **T.A. Legowo.**  
Ketua Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, Jakarta.



*Naskah*

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

*Langganan*

Harga pengganti ongkos cetak Rp 10.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 35.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

*Alamat*

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160  
Telepon: (021) 3865532 s/d 3865535; Fax: (021) 3847517; 3809641.